

# КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 3 (19). 2020

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

**Н. А. Антонова,**  
доктор юридических наук, доцент;

**П. Н. Бирюков,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Н. А. Боброва,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Н. А. Богданова,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Е. А. Бондарева,**  
кандидат юридических наук, доцент  
(отв. редактор);

**Н. В. Бутусова,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Т. М. Бялкина,**  
доктор юридических наук, профессор  
(гл. редактор);

**В. В. Гриценко,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Т. Д. Зражевская,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Г. Н. Комкова,**  
доктор юридических наук, профессор;

**В. Д. Мазаев,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Ж. И. Овсепян,**  
доктор юридических наук, профессор;

**М. В. Сенцова (Карасева),**  
доктор юридических наук, профессор;

**Ю. Н. Старилов,**  
доктор юридических наук, профессор;

**С. В. Судакова,**  
кандидат юридических наук,  
преподаватель;

**Е. С. Шугрина,**  
доктор юридических наук, профессор

## СОДЕРЖАНИЕ

### ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЯ. ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА

**Белоконь Н. В.** Содержание лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов... 5

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Винокуров В. А.** Отдельные вопросы управления государством ..... 10

**Черепухин С. В.** Цифровизация избирательного процесса: текущее состояние, проблемы и перспективы ..... 21

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

**Бялкина Т. М.** О новой концепции государственной политики Российской Федерации в сфере местного самоуправления ..... 29

### КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

**Шелудякова Т. В., Овечкина А. И.** Конституционное право на петицию в ФРГ: правовое регулирование и практика реализации ..... 38

### СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

**Белов А. В.** Система органов местного самоуправления ..... 43

**Бирюкова В. П.** Конституционный Суд Российской Федерации и ЕСПЧ: проблемы взаимодействия ..... 49

**Адрес редакции:**  
394018 Воронеж,  
пл. Ленина, 10а, к. 712  
Кафедра конституционного  
и муниципального права  
**Сайт кафедры:**  
www.law.vsu.ru/structure/constlaw  
**Телефон:**  
+7 (473) 220-83-78  
**Электронная версия журнала:**  
www.law.vsu.ru/const\_state  
**E-mail:**  
e-a-bondareva@ya.ru

Ведущий редактор издательской  
группы **В. Г. Холина**

Дата выхода в свет . 0 .2020.  
Формат 70×100/16.  
Усл. п. л. 9,5. Уч.-изд. л. 11,1.  
Тираж 100. Заказ 218

Издательский дом ВГУ  
394018 Воронеж,  
пл. Ленина, 10

Отпечатано в типографии  
Издательского дома ВГУ  
394018 Воронеж,  
ул. Пушкинская, 3

Журнал входит в систему РИНЦ  
(Российский индекс научного  
цитирования)  
на платформе elibrary.ru

© Воронежский государственный  
университет, 2020  
© Оформление, оригинал-макет.  
Издательский дом ВГУ, 2020

**Девятнин О. А.** О концепции административно-территориальной реформы в Российской Федерации..... 52

**Попов В. А.** Сущность административных процедур и их классификация в сравнительном анализе Закона Литовской Республики «О публичном администрировании» и российских законопроектов об административных процедурах ..... 61

**Сотникова Е. Н.** Субъекты конституционно-правовой ответственности ..... 69

**Цурган Т. Д.** Компетенция Суда Евразийского экономического союза в сфере обеспечения экономических прав хозяйствующих субъектов..... 75

## НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

**Бялкина Т. М.** Обзор заседания научной сессии профессорско-преподавательского состава секции конституционного и муниципального права юридического факультета (апрель 2020 г.) ..... 80

**Бутусова Н. В.** Обзор работы секции «Конституционное право» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2020 г.) ..... 87

**Бонгарева Е. А.** Обзор работы секции «Конституционный процесс» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2020 г.) ..... 93

**Бялкина Т. М., Судакова С. В.** Обзор работы секции «Муниципальное право» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2020 г.) ..... 98

**Сазонникова Е. В.** Обзор работы секции «Избирательное право и процесс» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2020 г.) ..... 105

**Стародубцева И. А., Тюнина И. И., Шелудякова Т. В.** Обзор работы секции «Конституционное право зарубежных стран» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2020 г.) ..... 108

Требования к материалам, направляемым  
в редакционную коллегию для опубликования ..... 112

# CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 3 (19). 2020

## EDITORIAL COMMITTEE:

**N. A. Antonova,**  
doctor of legal sciences,  
associate professor;

**P. N. Birukov,**  
doctor of legal sciences, professor;

**N. A. Bobrova,**  
doctor of legal sciences, professor;

**N. A. Bogdanova,**  
doctor of legal sciences, professor;

**E. A. Bondareva,**  
candidate of legal sciences,  
associate professor (editor in chief);

**N. V. Butusova,**  
doctor of legal sciences, professor;

**T. M. Byalkina,**  
doctor of legal sciences, professor  
(chief editor);

**V. V. Gritsenko,**  
doctor of legal sciences, professor;

**T. D. Zrazhevskaya,**  
doctor of legal sciences, professor;

**G. N. Komkova,**  
doctor of legal sciences, professor;

**V. D. Mazaev,**  
doctor of legal sciences, professor;

**Zh. I. Hovsepyan,**  
doctor of legal sciences, professor;

**M. V. Sencova (Karaseva),**  
doctor of legal sciences, professor;

**Yu. N. Starilov,**  
doctor of legal sciences, professor;

**S. V. Sudakova,**  
candidate of legal sciences,  
lecturer;

**E. S. Shugrina,**  
doctor of legal sciences, professor

## CONTENTS

### THEORY AND HISTORY OF GOVERNMENT. THEORY OF CONSTITUTIONAL (STATE LAW) LAW

**Belokon N. V.** Content of linguistic expertise draft  
normative legal acts ..... 5

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Vinokurov V. A.** Individual issues of state  
administration ..... 10

**Cherepukhin S. V.** Digitalization of electoral process:  
current state, problems and prospects ..... 21

### LOCAL SELF-GOVERNMENT

**Byalkina T. M.** About the new concept of state policy  
of the Russian Federation in the field of local self-  
government ..... 29

### CONSTITUTIONAL LAW OF FOREIGN COUNTRIES

**Sheludyakova T. V., Ovechkina A. I.** Constitutional  
right to petition in Germany: legal regulation  
and enforcement practice ..... 38

### STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

**Belov A. V.** The system of local government ..... 43

**Biriukova V. P.** Constitutional Court of the Russian  
Federation and the ECtHR: problems of interaction ..... 49

**Devyatnin O. A.** On the concept of administrative-  
territorial reform in the Russian Federation ..... 52

---

**Editorial address:**  
394018 Russia, Voronezh,  
Lenin Sq., 10a, r. 712  
Constitutional and Municipal  
Law Department

**The website of the Department:**  
[www.law.vsu.ru/structure/constlaw](http://www.law.vsu.ru/structure/constlaw)

**Phone:**  
+7 (473) 220-83-78

**The electronic version of the  
magazine:**  
[www.law.vsu.ru/const state](http://www.law.vsu.ru/const state)

**E-mail:**  
[e-a-bondareva@ya.ru](mailto:e-a-bondareva@ya.ru)

**Popov V. A.** The essence of administrative procedures and their classification in the comparative analysis of the Law of the Republic of Lithuania «About public administration» and Russian draft laws on administrative procedures ..... 61

**Sotnikova E. N.** Subjects of constitutional and legal responsibility.....69

**Tsurgan T. D.** Competence of the court of the Eurasian Economic Union in the field of ensuring economic rights of economic entities..... 75

#### THE SCIENTIFIC LIFE

**Byalkina T. M.** Review of the session of the scientific session of the faculty members of the section of constitutional and municipal law of the Faculty of Law (April 2020) ..... 80

**Butusova N. V.** Review of the work of the section «Constitutional Law» of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2020)..... 87

**Bondareva E. A.** Review of the work of the «Constitutional Process» section of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2020)..... 93

**Byalkina T. M., Sudakova S. V.** Review of the work of the section «Municipal Law» of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2020)..... 98

**Sazonnikova E. V.** Review of the work of the «Electoral law and process» section of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2020)..... 105

**Starodubtseva I. A., Tunina I. I., Sheludyakova T. V.** Review of the work of the «Constitutional Law of Foreign Countries» section of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2020) ..... 108

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing..... 115

---

УДК 340.134

**Н. В. Белоконь**

*Воронежский государственный университет*

## **СОДЕРЖАНИЕ ЛИНГВИСТИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

*Рассмотрены вопросы, касающиеся содержания лингвистической экспертизы проектов нормативных актов. Исследованы и проанализированы общие и отличительные черты лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов и лингвистического анализа текста. Выявлены тенденции, связанные с содержательной стороной лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* экспертиза, проект нормативного правового акта, предмет лингвистической экспертизы, цели лингвистической экспертизы, задачи лингвистической экспертизы, принципы лингвистической экспертизы, методы лингвистической экспертизы, положение о лингвистической экспертизе.

## **CONTENT OF LINGUISTIC EXPERTISE DRAFT NORMATIVE LEGAL ACTS**

*The issues related to the content of linguistic expertise of draft normative acts are considered. Common and distinctive features of linguistic expertise of draft normative legal acts and linguistic analysis of the text are studied and analyzed. Trends related to the content side of linguistic expertise of draft normative legal acts are identified.*

*K e y w o r d s:* expertise, draft normative legal act, subject of linguistic expertise, goals of linguistic expertise, tasks of linguistic expertise, principles of linguistic expertise, methods of linguistic expertise, regulations on linguistic expertise.

Поступила в редакцию 6 мая 2020 г.

Работа специалиста-лингвиста над текстом проекта нормативного правового акта требует широких, разносторонних знаний и определенных практических навыков. Важно правильно выстроить технологию этого процесса, соблюдать методику работы, несомненно, учитывать требования юридической

техники, отраслевую и видовую специфику нормативных правовых актов.

Лингвистический анализ текста – это всестороннее изучение особенностей целого текста и его составных частей. Он включает в себя такие элементы, как лингвистический комментарий, выяснение стилистической принадлежности текста, выявление связи между синтаксическими конструкция-

---

© Белоконь Н. В., 2020

ми, выявление стилистических особенностей текста, а именно: лексических (функций многозначных слов, омонимов, синонимов, антонимов, историзмов и архаизмов, неологизмов, слов иноязычного происхождения, диалектизмов, терминов, профессионализмов, канцеляризмов, фразеологизмов); возможностей словообразования и морфологии; стилистического синтаксиса (порядок слов, однородные члены, обращения, вводные и вставные конструкции, типы сложных предложений, прямая и косвенная речь); образительно-выразительных средств (тропы и фигуры). Для лингвистической экспертизы нормативных правовых актов большая часть этих задач не характерна в силу того, что функционально-стилистический аспект определен заранее. При работе над языком и стилем проекта нормативного правового акта лингвисты исходят из общих требований, которые предъявляются к текстам официально-делового функционального стиля речи, и из того, что язык законодательных актов обладает своими традиционными особенностями<sup>1</sup>. В отличие от лингвистического анализа текста лингвистическая экспертиза проектов нормативных правовых актов ограничивается, как правило, исследованием языковых средств, которые используются при формулировании текста нормативного правового акта.

Целью лингвистической экспертизы нормативных правовых актов является повышение юридико-технического, языкового и стилистического качества документов, принимаемых органом законодательной власти.

Предметом лингвистической экспертизы является определенный лингвистический срез законодательного текста, который анализируется с помощью специальных знаний в области лингвистики. В данном случае речь идет о языковых средствах и языковых единицах, которые используются в тексте проекта нормативного правового акта.

Объектами лингвистической экспертизы являются единицы языка и речи, в том чис-

ле синтаксические элементы. При проведении лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов специалист работает с текстом, представленным на любом материальном носителе (бумажном или электронном). Причем текст анализируется частями – осуществляется постатейная экспертиза текста. После такой экспертизы никакой другой анализ текста не проводится; лишь на завершающем этапе – перед заключительным чтением – возможна редакционная правка только тех частей проекта, в которые вносились поправки. Такая правка необходима для устранения содержательных противоречий и для установления правильной взаимосвязи статей законопроекта.

Субъектом лингвистического анализа текста, как правило, является адресат (читатель, специалист). Лингвистическую экспертизу проекта нормативного правового акта осуществляет специалист (подразделение) правового управления аппарата органа законодательной власти. Текст проекта нормативного правового акта может быть направлен и на независимую лингвистическую экспертизу в экспертные центры или научно-исследовательские организации, однако такая экспертиза не носит обязательного характера и, как правило, является предварительной, т. е. осуществляется до внесения текста проекта нормативного правового акта в орган законодательной власти.

В процессе лингвистической экспертизы специалисты оценивают, насколько языковое качество текстов проектов нормативных правовых актов соответствует нормам современного русского литературного языка с учетом их функционально-стилистических особенностей. При работе над языком и стилем следует исходить из общих требований, которые предъявляются к произведениям официально-делового функционального стиля речи, и из того, что язык нормативных правовых актов обладает при этом своей традиционной спецификой, прежде всего юридико-технической<sup>2</sup>.

Говоря о содержании лингвистической экспертизы нормативных правовых актов, следует отметить, что наиболее подробно этот вопрос закреплен в Методических рекомендациях Государственной Думы Федерального Собрания от 6 августа 2013 г. «По лингвистической экспертизе законопроектов», а также в Положении о лингвистической экспертизе проектов законов Воронежской области и иных правовых актов областной Думы, утвержденном Постановлением Воронежской областной Думы от 18 марта 1999 г. № 780-II-ОД<sup>3</sup>. В содержание лингвистической экспертизы входит прежде всего лексико-семантический аспект. При проведении экспертизы анализируются следующие элементы:

- правильность использования понятий и терминов;
- наличие определений тех понятий, которые имеют неоднозначное толкование или требуют строгого определения их объема;
- соответствие понятий и терминов, которые используются в тексте законопроекта, понятиям и терминам, используемым в иных законах, регулирующих данные правоотношения, также определяется совпадение объема этих понятий;
- обеспечение единства терминологии в тексте проекта;
- соблюдение четкости и однозначности понятий и терминов, а также содержания правовых норм;
- правильность, необходимость и уместность использования аббревиатур и графических сокращений;
- точность наименования органов, организаций, должностных лиц, а также правильность написания этих наименований;
- единообразие построения однородных логико-стилистических структур;
- факты использования в законопроекте: слов без учета их семантического значения, одновременного использования лексически несочетаемых слов и выражений, употребления в качестве однородных членов пред-

ложения неоднородных понятий, тавтологии и других подобных недостатков; лексически неполных предложений, случаев речевой недостаточности; логически противоречивых грамматических конструкций; необоснованно усложненных стилистических конструкций.

Анализ осуществляется на логическом, стилистическом, орфографическом и пунктуационном уровнях на предмет наличия/отсутствия ошибок или недостатков с точки зрения правил русского литературного языка, соответствия требованиям к служебным документам, правилам построения правовых норм, а также с учетом специфики регулируемых правоотношений<sup>4</sup>.

Обязательным для лингвиста является анализ четырех основных уровней языковых средств: слово, словосочетание, предложение, структурный элемент текста проекта (подпункт, пункт, часть, статья). В процессе анализа и оценки текста проекта на каждом из перечисленных уровней языковых средств, а также комплексно на указанных уровнях выявляются явные и скрытые повторы и противоречия. Наибольшее значение имеют анализ и оценка текста проекта, проводимые на уровне слова, потому что именно на этом уровне необходимо обеспечить соблюдение единства терминологии как в пределах конкретного законопроекта, так и законодательства в целом. Анализируется и оценивается точность выбора каждого термина, устанавливается правильное его значение в соотношении с терминологией базовой отрасли права.

С точки зрения содержания лингвистическая экспертиза проектов нормативных правовых актов – это последовательная совокупность различных текстовых анализов, каждый из которых состоит из нескольких этапов.

Лексический анализ включает в себя:

- нахождение в тексте ключевых слов (словосочетаний); слов, употребленных в переносном значении; синонимов, антонимов

(в том числе контекстуальных), омонимов; стилистически окрашенных слов; заимствованных слов, архаизмов, неологизмов; профессионализмов, диалектизм, фразеологизмов;

- объяснение роли этих лексических явлений в тексте, их назначения, цели их использования;

- уточнение значение ряда слов (прежде всего, многозначных) – в данном случае наряду с лексическим осуществляется и *семантический* анализ, т. е. анализ значений слов в различных сочетаниях и в контексте;

- объяснение целесообразности выбора синонимов;

- анализ использования в тексте лексического повтора, особенно в отношении слов, которые, повторяясь, употребляются в разных значениях;

- выявление лексических средств, обеспечивающих в тексте связь между предложениями и структурными элементами<sup>5</sup>.

Морфологический анализ предполагает анализ структуры словоформ (косвенных форм слова), которые рассматриваются изолированно с целью определить, к какому слову словоформа принадлежит. Такой анализ необходим, прежде всего, для того чтобы устранить ошибки, связанные с неправильным образованием форм слова (например, «подкарантинные грузы, следуемые транзитом через территорию республики» – глагол «следовать» непереходный, поэтому страдательные причастия от него не образуются); выбором неправильной падежной формы (например, «основания к отмене усыновления ребенка» – слово «основания» управляет существительным в родительном падеже, а не в дательном, как здесь); использованием неправильно образованных штампов и клише («прекращение дела производством», «отложение дела слушанием»).

Синтаксический анализ текста проекта представляет собой исследование структуры предложения текста с целью установления синтаксических связей между членами пред-

ложения. В ходе синтаксического анализа используются результаты морфологического анализа.

Грамматический анализ – это анализ определенных грамматических явлений (целые предложения или их части, члены предложения, отдельные морфемы и т. д.), заключается он прежде всего в установлении правильности и единообразия расположения членов предложения в структурах правовых норм, унификации использования знаков препинания.

Стилистический анализ опирается на изучение лингвистических факторов стилиобразования с выделением языковых черт стиля. Он обязательно включает в себя исследование экстралингвистических факторов (сферы общения, ситуации, функции текста, характера адресата, типа мышления, формы речи, стиливых черт, цели текстовой деятельности автора проекта нормативного правового акта). Стилистический анализ текста ориентирован большей частью на анализ деятельности автора текста проекта и адресата – того, для кого в первую очередь нормативный правовой акт создается (специалисты в области юриспруденции, широкий круг граждан).

Таким образом, специалистами в области лингвистики при проведении лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов в основном осуществляется редакционная, редакционно-техническая доработка, уточняющая правка слов и словосочетаний, оборотов и других составных частей текста. Это относится и к положению ч. 7 ст. 121 Регламента Государственной Думы о том, что лингвистическая экспертиза законопроекта заключается «в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов и даче рекомендаций по устранению грамматических, синтаксических, стилистических, логических, редакционно-технических ошибок и ошибок в использовании терминов»<sup>6</sup>. Основная цель лингвистической



экспертизы – обеспечение соответствия текстов проектов нормативных правовых актов нормам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей юридических документов, их типологической специфики, редакционно-издательских правил и общих требований к служебной документации. В ходе редакторского анализа языка и стиля проекта нормативного правового акта оценивается их языковое качество. Однако при проведении лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов используется

не весь имеющийся арсенал лингвистических инструментов, применяемый при лингвистическом анализе, а лишь те из них, которые необходимы для анализа текста определенной функциональной отнесенности в силу объективно существующих ограничений в рамках официально-делового стиля. Основная работа осуществляется в отношении лексико-семантического уровня законодательного текста (преимущественно с понятийно-терминологическим аппаратом), а также логико-структурных особенностей построения правовых норм.

---

<sup>1</sup> См.: Калинина Н. А. Лингвистическая экспертиза законопроектов : опыт, проблемы и перспективы (на прим. работы правового упр. Аппарата Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации) : науч.-практ. пособие / Правовое Упр. Аппарата Гос. Думы Федер. Собр. Парламента Рос. Федерации. М., 1997. С. 27.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 32.

<sup>3</sup> Положение о лингвистической экспертизе проектов законов Воронежской области и иных правовых актов областной Думы : утв. Постановлением областной Думы от 18 марта 1999 г. № 780-II-ОД. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

<sup>4</sup> См.: Россинская Е. Р., Галяшин Е. И. О комплексной природе антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Lex Russica (Русский Закон). 2012. № 5. С. 18–26.

<sup>5</sup> См.: Современный русский язык : Лексикология. Фразеология. Лексикография : учеб. пособие / Н. С. Болотнова, А. В. Болотов. М., 2009.

<sup>6</sup> О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (в ред. от 18.07.2019) // Рос. газета. 1998. 25 февр.

*Воронежский государственный университет*

**Белоконов Н. В.**, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

*E-mail: konjashka74@mail.ru*

*Тел.: 8-905-652-80-60*

*Voronezh State University*

**Belokon N. V.**, Senior Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department

*E-mail: konjashka74@mail.ru*

*Tel.: 8-905-652-80-60*

---

# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

УДК 342.5; 342.7

В. А. Винокуров

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

## ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

Статья посвящена возможности гражданам Российской Федерации реализовать свое право на управление государством посредством занятия должностей государства, т. е. государственных должностей Российской Федерации, должностей государственной службы. Проанализированы формальные условия, которые позволяют гражданину претендовать на занятие указанных должностей, в частности, возрастные ограничения, образовательный ценз, требования, касающиеся невозможности иметь гражданство иного государства. Особое внимание уделено такой оценочной категории, необходимой для того, чтобы иметь возможность занять некоторые должности государства, как безупречность репутации. В статье рассматриваются также вопросы, связанные с обязанностями лиц, замещающих должности Российского государства. Проведен анализ норм федеральных законов, регламентирующих деятельность указанных лиц в части их обязанностей (функций, полномочий, задач) по защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а также по соблюдению интересов государства (национальных интересов). Сформулированы предложения по внесению соответствующих изменений в федеральные законы, а также в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за действия, приведшие к потере безупречной репутации.

**К л ю ч е в ы е с л о в а:** Конституция Российской Федерации, должности Российского государства, государственные должности Российской Федерации, должности государственной службы, права и свободы человека и гражданина, право гражданина на управление государством, требования, предъявляемые к претендентам на занятие должностей государства, возраст, образование, гражданство России, безупречность репутации, обязанности, функции, полномочия, задачи должностных лиц, интересы государства, национальные интересы.

## INDIVIDUAL ISSUES OF STATE ADMINISTRATION

The article is devoted to the opportunities for citizens of the Russian Federation to exercise their right to govern the state by holding state positions, i.e. state positions of the Russian Federation, public service positions. The article analyzes the formal conditions that allow a citizen to apply for these positions, in particular, age restrictions, educational qualifications, and requirements regarding the inability to have citizenship of another state. Special attention is paid to such an assessment category, which is necessary in order to be able to

---

© Винокуров В. А., 2020

*occupy certain positions of the state, as impeccable reputation. The article also deals with issues related to the duties of persons holding positions of the Russian state. The analysis of the norms of Federal laws regulating the activities of these persons in terms of their duties (functions, powers, tasks) to protect the rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation, as well as to respect the interests of the state (national interests). Proposals are formulated for making appropriate changes to Federal laws, as well as to the Code of administrative offences of the Russian Federation in terms of establishing responsibility for actions that lead to the loss of an impeccable reputation.*

*Key words: the Constitution of the Russian Federation, position of the Russian state, the state posts of the Russian Federation, positions in the public service, rights and freedoms of man and citizen, the right of a citizen to the government, requirements for applicants for posts of the state, age, education, Russian citizenship, integrity, duties, functions, powers, tasks officers, the state's interests, national interests.*

Поступила в редакцию 16 апреля 2020 г.

Конституция Российской Федерации<sup>1</sup>, фиксируя право граждан Российской Федерации «участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей», одновременно предусматривает и равный доступ своих граждан к государственной службе (части 1 и 4 статьи 32). Исследователи вопросов реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации поясняют, что участвовать в управлении делами государства непосредственно можно несколькими различными способами, одним из которых является право занять государственную должность<sup>2</sup>. При этом под государственной должностью понимается весь спектр должностей, устанавливаемых (учреждаемых) в государстве, т. е. в его органах: это государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности федеральной государственной службы и должности государственной службы субъектов России. Рассматривая современное российское законодательство в отношении должностей, которые вводятся в государстве в целях государственного управления, автором настоящей статьи было предложено дать общее наименование всему спектру указанных должно-

стей: «должности государства» или «должности Российского государства».

Для реализации обозначенного конституционного права гражданина Российской Федерации был принят ряд законодательных актов.

Возможности реализации права на участие в управлении государством в отношении замещения государственных должностей Российской Федерации обеспечены принятыми федеральными конституционными законами, федеральными законами и в отдельных случаях – законами Российской Федерации<sup>3</sup>.

Базовым федеральным законом, который определил основные правила и требования, необходимые для того, чтобы гражданин смог реализовать свое право поступить на государственную службу, является Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>4</sup>. В соответствии с принципами, заложенными в названном Федеральном законе, приняты законы, определяющие порядок реализации права на доступ к государственной службе в различных сферах государственной деятельности, т. е. регулирующие вопросы поступления граждан на государственную службу различных видов: военную, государственную граждан-

скую и иных видов (таких, в частности, как таможенная служба, дипломатическая служба, служба в полиции, служба в федеральной противопожарной службе)<sup>5</sup>.

Из изложенного следует, что в основном сформирована законодательная база, необходимая для того, чтобы гражданин Российской Федерации смог реализовать свое право на управление государством как при желании занять одну из государственных должностей страны, так и при поступлении на государственную службу Российской Федерации.

Анализируя нормы законов, которыми установлены требования к кандидатам на замещение государственных должностей Российской Федерации и должностей федеральной государственной службы, а также их обязанности, были выявлены любопытные особенности, на которые предлагается обратить внимание. Сначала рассмотрим требования к кандидатам на замещение должностей Российского государства, а затем вопросы, связанные с отдельными, на наш взгляд, весьма важными, обязанностями указанных лиц.

### *1. Требования к кандидатам, претендующим на занятие должностей Российского государства*

Рассматривая требования, которые позволяют претендовать на занятие должностей государства, было выявлено, что одним из главных предписаний для претендентов на данные должности является наличие гражданства Российской Федерации<sup>6</sup> при одновременном отсутствии гражданства иного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, что вполне справедливо для формирования системы управления любого государства<sup>7</sup>.

В качестве требований устанавливается также возраст, по достижении которого можно занять ту или иную должность (например,

для того чтобы стать Уполномоченным при Президенте Российской Федерации, по защите прав предпринимателей или прокурором субъекта Российской Федерации, необходимо, чтобы кандидат на указанные должности был не моложе 30 лет<sup>8</sup>); и в ряде случаев – наличие высшего образования (например, члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, государственные гражданские служащие установленных категорий и групп должны иметь высшее образование, а судьи и прокуроры – высшее юридическое образование<sup>9</sup>). Любопытно, что для занятия таких должностей, как Президент Российской Федерации, депутат Государственной Думы, член Совета Федерации, федеральный министр, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, обязательное наличие высшего образования ни Конституцией России, ни федеральным законом не предусмотрено.

Однако гораздо больший интерес вызвало указание в перечне обязательных условий, необходимых для занятия некоторых должностей государства, требования, которое сформулировано как необходимость обладать безупречной репутацией. Причем требование о безупречной репутации законодательно предусмотрено только для претендентов на должности члена Совета Федерации, судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, а также уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации<sup>10</sup>.

На наш взгляд, появление подобного требования объяснимо, несмотря на то, что оно содержит довольно общую оценочную категорию, именуемую «безупречность репутации». Но подобная формулировка моральных качеств претендента, по мнению законодателя, должна, вероятно, не допустить к занятию важных для государства должностей лиц, не отвечающих высоким моральным принципам и этическим нормам.

В одной из работ автор настоящей статьи обращал внимание на то, что «вопрос о безупречной репутации кандидата выходит за рамки правового поля, поскольку является субъективной морально-нравственной оценкой человека, которую дает тот орган или должностное лицо, которые и принимают решения...». И далее, рассматривая безупречность репутации с правовой точки зрения, предположил, что это должно означать отсутствие у претендента нарушений российского законодательства во всех сферах (уголовной, административной, трудовой и др.) и безукоризненность его поведения не только во время работы, но и в быту<sup>11</sup>. В результате исследования было предложено расшифровать в анализируемом автором Федеральном законе «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» понятие «безупречная репутация» следующим образом: «Под безупречной репутацией понимается отсутствие нарушений кандидатом... любых правовых норм, а также соблюдение им принятых в обществе морально-нравственных норм»<sup>12</sup>.

На наш взгляд, требование о безупречной репутации должно быть включено во все законы, в которых определяются условия, позволяющие претендовать на должности государства и, в первую очередь, на государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации. Понятно, что морально-нравственное поведение учитывается при принятии решения о включении в списки претендентов, но поскольку данная норма не закреплена законодательно, то ее можно или игнорировать, или, догадываясь о проблемах этического характера, допустить до занятия какой-либо должности государства по собственному, часто субъективному, усмотрению лица (органа), который вправе принимать такие решения.

По нашему мнению, серьезным подрывом репутации (если не полной ее потерей)

являются действия лица, занимающего государственную должность, которые порочат его честь и достоинство, что выражается в использовании служебного положения, в выставлении напоказ своей должности, подкрепленной документами, особенно в тех случаях, когда возникают какие-либо ситуации, выходящие за рамки служебной деятельности. При этом многие из управленцев забывают (или не догадываются), что сегодня практически все их деяния, включая неадекватное поведение, козыряние своей должностью или фамилиями покровителей, размахивание служебными удостоверениями, фиксируются современными средствами коммуникаций, т. е. становятся достоянием общественности. В этом случае, по нашему мнению, итог должен быть один: увольнение с занимаемой должности и пожизненный запрет на занятие любой должности государства.

В безупречность репутации должна входить и такая весьма важная составляющая, как взаимоотношения с детьми, их воспитание, поскольку, как известно, воспитание детей – обязанность родителей (часть 2 статьи 38 Конституции России). Однако в прессе регулярно появляются сведения о том, что тот или иной руководитель не сумел вырастить своих детей в нравственной чистоте, порядочности, позволяет им прикрывать своим именем (точнее – высокой занимаемой должностью) собственное недостойное поведение, пьянство, использование наркотических средств, иные промахи, различные правонарушения и даже преступления<sup>13</sup>. На наш взгляд, если ребенок лица, занимающего любую государственную должность, осуществляет действия, которые бросают тень на это высокопоставленное лицо, то такой родитель не вправе осуществлять функции по управлению государством, т. е. должен быть немедленно освобожден от занимаемой должности органом или должностным лицом, его назначившим<sup>14</sup>.

По итогам анализа рассмотренных вопросов, связанных с требованиями к канди-

датам на замещение должностей государства, предлагается следующее.

1. Дополнить условия, необходимые для занятия должностей Российского государства, обязанностью кандидата иметь высшее образование, а также обладать безупречной репутацией (для тех должностей, по которым такие условия не установлены), для чего необходимо внести соответствующие изменения в законодательные акты, регламентирующие требования к кандидатам на занятие указанных должностей.

Одновременно надлежит включить в законы определение понятия «безупречность репутации», например, следующего содержания: «Под безупречностью репутации понимается отсутствие у кандидата на занятие (указывается должность) нарушений правовых норм, а также соблюдение им принятых в обществе морально-нравственных норм».

2. Дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>15</sup>:

– в части 2 статьи 3.11 – предложением следующего содержания: «Дисквалификация в отношении лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации, должности субъектов Российской Федерации, должности государственной службы, может устанавливаться на срок от пяти до двадцати лет»;

– новыми статьями 17.18 и 17.19 следующего содержания:

**«Статья 17.18. Незаконное использование служебного положения лицом, замещающим государственную должность, должность государственной службы**

Незаконное использование служебного положения лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, должность государственной службы, в том числе его детьми или другими родственниками –

влечет дисквалификацию на срок от пяти до двадцати лет.

**Статья 17.19. Невыполнение должностным лицом требований по увольнению должностных лиц, опорочивших свои честь и достоинство**

Непринятие решения об освобождении от государственной должности Российской Федерации, государственной должности субъекта Российской Федерации, должности государственной службы лица, которое опорочило свои честь и достоинство, что привело к нарушению безупречности его репутации, –

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от одного года до трех лет».

*2. Основные обязанности лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной службы*

Как уже было отмечено, вопрос, касающийся закрепления в законах обязанностей лиц, которые занимают государственные должности и должности государственной службы, является весьма существенным. Разделы с перечислением обязанностей указанных должностных лиц существуют практически во всех современных российских законодательных актах. В отдельных законах обязанности формулируются как функции, полномочия или задачи этих лиц, что, по сути, означает тот же служебный долг или иначе – обязанность; в ряде случаев обязанности можно выделить из принципов деятельности государственного органа<sup>16</sup>.

Обратим внимание на две обязанности, которые, по нашему мнению, должны лежать в основе деятельности любого лица, замещающего должность государства: первая – соблюдать права и свободы человека и гражданина и вторая – соблюдать или защищать интересы государства.

Так, обязанность соблюдать права и свободы человека и гражданина (в различ-

ных формулировках) по федеральным государственным должностям<sup>17</sup> законодательно предусмотрена для Президента Российской Федерации, члена Правительства Российской Федерации и Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации в иностранном государстве, судьи Конституционного Суда Российской Федерации и судьи военного суда, Генерального прокурора Российской Федерации и Председателя Следственного комитета Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

По должности Президента Российской Федерации требование соблюдать права и свободы человека и гражданина зафиксировано конституционными нормами, в которых сказано, что глава государства выступает гарантом прав и свобод человека и гражданина и при принесении присяги клянется их уважать и охранять (часть 2 статьи 80 и часть 1 статьи 82 Конституции Российской Федерации соответственно).

Для члена Правительства Российской Федерации функции по защите прав и свобод человека и гражданина следуют из основных принципов деятельности Правительства России в целом, в данном случае – принципа обеспечения прав и свобод человека и гражданина, для чего высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан...» (статьи 3 и 19 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»)<sup>18</sup>.

Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации в иностранном государстве в соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона «О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянном представителе (представителе, постоянном

наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве)<sup>19</sup> как высший официальный представитель Российской Федерации должен обеспечивать дипломатическими и международно-правовыми средствами защиту прав, свобод и законных интересов ее граждан и российских юридических лиц в государстве пребывания.

Конституционный Суд Российской Федерации образован в том числе в целях защиты основных прав и свобод человека и гражданина, для чего проверяет конституционность закона, примененного и подлежащего применению в конкретном деле (статья 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>20</sup>). Поскольку Конституционный Суд Российской Федерации состоит из определенного количества судей, то значит обязанностью каждого судьи является защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Что касается судей иных федеральных судов, то, к сожалению, обязанность защищать (судебными средствами) права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации официально возложена только на судей военных судов, для которых законодательно установлена основная задача при рассмотрении дел: обеспечение и защита нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина (статья 4 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации»<sup>21</sup>).

В соответствии со статьей 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>22</sup> лицо, назначенное на должность Генерального прокурора Российской Федерации, приносит следующую присягу: «Клянусь при осуществлении полномочий Генерального прокурора Российской Федерации свято соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы Российской Федерации, защищать права и свободы человека и гражданина, охраняемые законом интересы общества

и государства». Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации»<sup>23</sup> не содержит отдельного текста присяги Председателя Следственного комитета Российской Федерации, поэтому лицо, замещающее указанную государственную должность, действует в рамках основных задач Следственного комитета России, в числе которых отмечена и такая задача, как защита прав и свобод человека и гражданина (пункт 2 части 4 статьи 1 указанного Федерального закона).

В статье 1 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>24</sup> определено, что должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается «в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами», т. е. защита прав и свобод человека и гражданина является основной задачей лица, занимающего указанную государственную должность. Подтверждение этому находим в присяге, которую приносит Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации при вступлении в должность: «Клянусь защищать права и свободы человека и гражданина, добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, справедливостью и голосом совести» (пункт 1 статьи 9 упомянутого Федерального конституционного закона).

Основная задача Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей соответствует его наименованию – это «защита прав и законных интересов российских и иностранных субъектов предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации и российских субъектов предпринимательской деятельности на территориях иностранных государств...» (пункт 1 статьи 2 Федерального закона «Об уполномоченных по защите

прав предпринимателей в Российской Федерации»<sup>25</sup>).

Контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в соответствии с подпунктом «а» пункта 9 статьи 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>26</sup> возложен на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Это означает, что каждый член ЦИК России призван обеспечить соблюдение установленной законом части прав граждан Российской Федерации.

Таким образом, по большинству государственных должностей установлена обязанность защищать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации в полном объеме или в части тех вопросов, которыми занимается соответствующий государственный орган, а значит, и должностное лицо этого органа.

К удивлению автора, подобная обязанность законодательно не предусмотрена ни для члена Совета Федерации, ни для депутата Государственной Думы, что не поддается разумному объяснению. Отсутствие требований защищать права и свободы человека и гражданина для членов Счетной палаты Российской Федерации могут быть объяснены задачами данного государственного органа, установленными Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>27</sup>, которые опосредованно касаются прав и свобод жителей нашего государства (например, контроль за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета или оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, что предусмотрено пунктами 1 и 6 статьи 5 названного Федерального закона).

Из числа федеральных государственных служащих защищать права и свободы человека и гражданина законодательно предписано: а) военнослужащим, но только при



оказании помощи правоохранительным органам; б) сотрудникам полиции, таможенной службы, федеральной службы безопасности и войск национальной гвардии, поскольку это указано в федеральных законах как принцип или основа их деятельности; в) работникам органов прокуратуры, так как прокуратура Российской Федерации создана и в целях защиты прав и свобод человека и гражданина; г) сотрудникам следственных органов, потому что одной из основных задач Следственного комитета России является защита прав и свобод человека и гражданина; г) Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, деятельность которого направлена «на обеспечение государственной защиты прав и законных интересов детей, реализации и соблюдения прав и законных интересов детей государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами»<sup>28</sup>.

Приоритет прав и свобод человека и гражданина установлен в виде принципа государственной гражданской службы, поэтому в обязанность государственного гражданского служащего (и федерального, и субъекта Российской Федерации) вменено «исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности» (пункт 1 статьи 4 и пункт 2 части 1 статьи 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>29</sup>).

К сожалению, для федеральных государственных служащих других видов государственной службы подобная обязанность не предусмотрена, что вступает в противоречие с нормой, закрепленной в статье 2 Конституции Российской Федерации, по которой «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства», а значит, это обязанность государственных органов (включая органы государственной власти), и лиц, осуществляю-

щих полномочия этих органов или проходящих в них государственную службу.

Похожая ситуация сложилась и с другой, не менее важной обязанностью: защита (соблюдение) интересов государства (государственных интересов), которые в нашем случае могут рассматриваться и как национальные интересы<sup>30</sup>.

В большинстве случаев такая обязанность предусмотрена в том или ином виде в федеральных законах. Однако ни для члена Совета Федерации, ни для депутата Государственной Думы, ни для судьи федерального суда обязанность соблюдать интересы государства (национальные интересы) законодательно не установлена, т. е. формально они могут не следовать в русле российской политики, что, на наш взгляд, недопустимо. Отсутствуют в соответствующих федеральных законах функции, по которым соблюдать интересы государства (национальные интересы) должны Председатель Следственного комитета Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Председатель, заместитель Председателя и аудитор Счетной палаты Российской Федерации, члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Не имеется подобной нормы и в законах, регулирующих деятельность лиц, замещающих должности государственной гражданской службы, должности сотрудника полиции, сотрудника таможенного органа, сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации.

Как видим, в законодательстве Российской Федерации имеется, на наш взгляд, существенный пробел, касающийся отсутствия закрепления в федеральных законах норм, по которым лица, замещающие должности государства, обязаны соблюдать права и свободы человека и гражданина, а также интересы государства.

Требования по защите прав и свобод человека и гражданина зафиксированы в Конституции Российской Федерации, а потому должны исполняться всеми государственными органами и должностными лицами. Необходимость соблюдения интересов государства (национальных интересов) следует из сути существования государства, а также деятельности его органов (в первую очередь, органов государственной власти) и лиц, обеспечивающих существование государства, что подтверждается, в том числе, высказыванием И. А. Исаева, по которому «Государственный интерес есть сама сущность государства, это – особое знание и забота о целостности государственности»<sup>31</sup>.

Поскольку лица, замещающие должности Российского государства, исходят из тех норм, что включены в конкретные федераль-

ные законы, регулирующие их деятельность, то следует рассмотреть вопрос о внесении дополнений в упомянутые в настоящей статье федеральные законы, по которым защита прав и свобод человека и гражданина, а также соблюдение или защита интересов государства будут являться основными обязанностями указанных должностных лиц, если такие обязанности не установлены.

Предложенные меры, на взгляд автора, позволят находиться на должностях государства лицам, обладающим тем уровнем знаний, который необходим для управления государством, а также безупречной репутацией. При этом соблюдение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, соблюдение или защита интересов государства (национальных интересов) станут основными обязанностями указанных лиц.

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398. Для удобства восприятия текста настоящей статьи Конституция Российской Федерации далее также именуется Основным закон государства, Основной закон страны.

<sup>2</sup> См., например: *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. 4-е изд., переаб. и доп. М., 2010. Т. 1. С. 746.

<sup>3</sup> Наименования законодательных актов приводятся ниже при рассмотрении вопросов, связанных с конкретными государственными должностями Российской Федерации.

<sup>4</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>5</sup> Наименования федеральных законов указываются при рассмотрении вопросов, связанных с конкретными должностями государственной службы.

<sup>6</sup> Исключение составляет лишь военная служба, осуществление которой допускается иностранными гражданами по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях. См.: О воинской обязанности и военной службе : федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ. Ст. 2 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475 ; 2003. № 46 (ч. I). Ст. 4437.

<sup>7</sup> Указанная норма предполагается к внесению в Конституцию Российской Федерации. См.: О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>8</sup> См.: Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ. Ч. 4 ст. 1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2305 ; О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ. П. 4 ст. 15<sup>1</sup> // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>9</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. П. 5 ст. 21 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253 ; О государственной гражданской службе Российской Федерации :

федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Ч. 3 и 4 ст. 12 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1. Подп. 1 п. 1 ст. 4 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6229.

<sup>10</sup> О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ. Ч. 1 ст. 2 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50 (ч. IV). Ст. 6952 ; О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ. Ст. 8 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447 ; Об уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ. Ч. 1 ст. 4 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8427 ; Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 18 марта № 48-ФЗ. Ч. 1 ст. 4 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1640.

<sup>11</sup> Подробнее см.: Винокуров В. А. Предложения по внесению изменений в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Юридическая мысль. 2015. № 4 (90). С. 86.

<sup>12</sup> Винокуров В. А. Указ. соч. С. 88.

<sup>13</sup> См., например: Выходки золотой молодежи. Как мажоры нарушают закон и остаются безнаказанными. URL: <http://pikabu.ru> ; Мажоры – последние новости – РуАН. URL: [новости.ru-an/info](http://новости.ru-an/info). На указанных (и многих других) сайтах размещены фотографии и описания выходов не только детей из богатых семей, но и рассказы, сообщения о том, как вели себя отпрыски лиц, занимающих государственные должности, в частности: «В Подмосковье сын депутата Госдумы избил работника отеля»; «Сын бывшего министра спорта Московской области, сенатора Совфеда Амира Галлямова специально сбил инспектора полиции в Москве» и др.

<sup>14</sup> Следует отметить, что в современном российском законодательстве уже существует ответственность родителей-чиновников за своих, правда, несовершеннолетних детей. Например, в соответствии с абзацем седьмым п. 1 ст. 29<sup>2</sup> Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» сотрудник таможенных органов подлежит увольнению в связи с утратой доверия, в том числе в случае нарушения его несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586 ; 2013. № 19. Ст. 2329.

<sup>15</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

<sup>16</sup> В дальнейшем автором употребляется термин «обязанность» как обобщенное понятие всех иных терминов, используемых в законах (функции, полномочия, задачи, принципы), под которыми раскрывается то, что надлежит осуществлять должностному лицу.

<sup>17</sup> При перечислении должностей использован Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3. Ст. 173.

<sup>18</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

<sup>19</sup> Там же. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3855.

<sup>20</sup> Там же. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>21</sup> Там же. 1999. № 26. Ст. 3170.

<sup>22</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366 ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472 ; 1999. № 47. Ст. 5620. Интересно, что текст Присяги прокурора (изложен в ст. 404 названного Федерального закона), которую принимает лицо, впервые назначаемое на должность прокурора, не содержит обязанности защищать права и свободы человека и гражданина.

<sup>23</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 15. Текст Присяги сотрудника Следственного комитета Российской Федерации аналогичен тексту прокурорской присяги, т. е. также не содержит обязанности соблюдать права и свободы граждан России.

<sup>24</sup> Там же. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>25</sup> Там же. 2013. № 19. Ст. 2305.

<sup>26</sup> Там же. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>27</sup> Там же. 2013. № 14. Ст. 1649.

<sup>28</sup> См.: Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ. Ч. 1 ст. 2 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 53 (ч. 1). Ст. 8427. Должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка включена в Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, т. е. лицо, замещающее указанную должность, является федеральным государственным гражданским служащим.

<sup>29</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>30</sup> В целях настоящей работы понятия «интересы государства» и «национальные интересы» используются как синонимы, учитывая, в том числе, позицию ряда авторов, которые рассматривают государственные интересы как часть национальных интересов. См., например: *Хабриева Т. Я., Тихомиров Ю. А.* Право и интересы // Журнал рос. права. 2005. № 12. С. 16–17; *Хижняк В. С.* Классификация национальных интересов современной России // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 10–11.

<sup>31</sup> *Исаев И. А.* Государственный интерес и чрезвычайное положение : диктатура как искусство управления // История государства и права. 2013. № 8. С. 2–7.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

**Винокуров В. А.**, доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, заслуженный юрист Российской Федерации

E-mail: [pravo.kaf\\_tigp@mail.ru](mailto:pravo.kaf_tigp@mail.ru)

Тел.: 8-921-934-12-30

Saint-Petersburg University of State Fire Service of EMERCOM of Russia

**Vinokurov V. A.**, Doctor of Legal Sciences, Professor of the Theory and History of State and Law Department, Honored Lawyer of the Russian Federation

E-mail: [pravo.kaf\\_tigp@mail.ru](mailto:pravo.kaf_tigp@mail.ru)

Tel.: 8-921-934-12-30

**С. В. Черепухин**

*Воронежский государственный университет;  
Избирательная комиссия Воронежской области*

## **ЦИФРОВИЗАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА: ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*Статья посвящена анализу цифровизации избирательного процесса в Российской Федерации, его основным формам и направлениям, а также оценке перспектив цифровизации и ее сочетанию с традиционными способами реализации принципа народовластия.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* выборы, цифровизация избирательного процесса, цифровой участок, дистанционное голосование.

## **DIGITALIZATION OF ELECTORAL PROCESS: CURRENT STATE, PROBLEMS AND PROSPECTS**

*The article analyzes the digitalization of electoral process in the Russian Federation, its major forms and directions of development. The author assesses future prospects of the digitalization, as well as explores how the project is being realized alongside traditional methods of holding democratic elections.*

*К e y w o r d s:* elections, digitalization of the electoral process, digital polling station, remote voting.

Поступила в редакцию 12 апреля 2020 г.

Выборы – один из самых давних институтов конституционного права, известный еще родовому обществу. С тех пор избирательные системы всех стран прошли определенные стадии развития, отличные друг от друга как по содержанию, так и по направлению. Вследствие неотвратимости научно-технического прогресса, избирательные процедуры рано или поздно проходили этапы автоматизации. В России такой точкой отсчета можно считать появление в 1994 г. Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (далее – ГАС «Выборы»). Данная система не только позволила существенно сократить время подведения

результатов выборов, но и значительно повысила уровень защиты информации, которую используют избирательные комиссии<sup>1</sup>.

Дальнейшее развитие техники и технологии привело к появлению технических средств подсчета голосов: в 2004 г. комплексов обработки избирательных бюллетеней (далее – КОИБ), в 2006 – комплексов электронного голосования (далее – КЭГ), которые, пройдя определенные этапы в своем развитии, в настоящее время с высокой степенью надежности обеспечивают процесс голосования на значительном числе избирательных участков, число которых в России составляет около 100 тыс. Так, на выборах Президента России в 2018 г. КОИБ использовались на 10 тыс. избирательных участков<sup>2</sup>, а КЭГ – на 800<sup>3</sup>.

---

© Черепухин С. В., 2020

С 2017 г. ЦИК России успешно внедрила технологию QR-кодирования протоколов участковых избирательных комиссий. Данный машиночитаемый код, наносимый на протокол участковой комиссии об итогах голосования, содержит информацию об итогах голосования на избирательном участке. Распознавание QR-кода осуществляется с помощью специального программного обеспечения, что исключает необходимость внесения данных в ГАС «Выборы» вручную.

В этом же году в 20 регионах России был апробирован механизм, позволяющий проголосовать избирателю на любом удобном для него избирательном участке Российской Федерации в случае написания им в установленном порядке особого заявления. Эта технология получила название «Мобильный избиратель», она заменила на федеральных и региональных выборах институт открепительных удостоверений. На выборах Президента Российской Федерации в марте 2018 г. таких заявлений было подано более 5 млн (всего в России по состоянию на 01.01.2020 насчитывается около 108,6 млн избирателей)<sup>4</sup>.

В 2018–2019 гг. ЦИК России провела эксперимент по реализации процедуры дистанционного голосования и голосования на так называемых цифровых избирательных участках.

Дистанционное электронное голосование – голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения регионального портала государственных и муниципальных услуг. Эксперимент проводился на выборах депутатов Московской городской Думы в одномандатных избирательных округах, определенных Московской городской избирательной комиссией. Дистанционное электронное голосование осуществлялось одновременно с голосованием, проводимым в порядке, предусмотренном главой IX Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на уча-

стие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>5</sup>. Голос учитывался в анонимном, зашифрованном виде, так что требования к тайне голосования были соблюдены.

Цифровой участок – это избирательный участок, оснащенный техническими средствами подсчета голосов (КЭГ), позволяющими проводить голосование граждан Российской Федерации, находящихся в день голосования за пределами избирательного округа, в котором они обладают активным избирательным правом. Цифровые участки применялись при проведении дополнительных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, а также в ряде выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, состоявшихся в единый день голосования 08.09.2019.

Основная цель этих экспериментов – предоставление дополнительных возможностей для обеспечения конституционного права граждан на участие в выборах (в том числе для избирателей с ограниченными физическими возможностями), выявление проблем при организации и проведении дистанционного электронного голосования и в работе цифровых участков, а также установление степени заинтересованности избирателей в таких формах голосования.

Считается, что одним из пионеров в деле цифровизации избирательного процесса является Эстония. Еще в начале 2000-х гг. в этой стране был принят ряд нормативных актов, реализующих голосование через сеть Интернет<sup>6</sup>. В основе этой системы – использование персонального документа, удостоверяющего личность (идентификационной карточки), который принимается для аутентификации в сети Интернет, и электронной цифровой подписи документов. Избиратели могут проголосовать через Интернет в период досрочного голосования. Закон также разрешает избирателям менять свой голос, либо проголосовав через Интернет повторно, либо все-таки придя на участок. Причем установлен при-

ритет бумажного бюллетеня либо последнего голоса. Эта технология практически сводит к нулю вероятность голосования «под давлением» чье-либо мнения, так как у избирателя сохраняется возможность изменить свой голос. Двадцатилетняя история цифровизации привела к тому, что на прошедших парламентских выборах 2019 г. в Эстонии через Интернет проголосовали 43,8 % от общего числа избирателей<sup>7</sup>.

Выглядит вполне очевидным, что такие технологии не только смогли бы повысить доступность избирательных процедур, но и привлечь современную молодежь, погруженную в социальные сети и общение через цифровые коммуникации, которая зачастую игнорирует выборы из-за необходимости совершения традиционных и довольно архаичных, по их мнению, действий – поход на избирательный участок, проставление знака на бумажном бюллетене. Возможно, им было бы проще принимать участие в электронном голосовании.

Многие страны прорабатывают вопросы, связанные с голосованием через Интернет. Есть варианты, когда биометрические параметры или карта с уникальным чипом считываются через определенное устройство на дому, доступ к странице для голосования дается на пользовательский компьютер или планшет, а данные по голосованию уходят сразу же в систему национального избиркома. Александр Серавин, политтехнолог, член правления Российской ассоциации политических консультантов, член Экспертного института социальных исследований, считает, что выборы в 2026 г. будут проходить уже в эпоху так называемой Электронной электоральной политики. Ведь электронное голосование, по его мнению, экономит время избирателя, а автоматический подсчет голосов проходит значительно быстрее традиционного<sup>8</sup>.

Максим Лесков, исполнительный директор Российского фонда свободных выборов, также выражает уверенность, что общество неизбежно эволюционирует из информаци-

онного в цифровое. Этот процесс, с его точки зрения, имеет необратимо-глобальный характер: «Творческое мышление практически повсеместно вытесняется технологиями обработки данных – предвестниками искусственного интеллекта. Числа, почти как по Пифагору, начинают править миром: сначала в банковской сфере, а теперь – и в политической, существенно влияя на электоральную активность и качество избирательного процесса. Хорошо это или плохо – покажет время»<sup>9</sup>.

На II Общероссийском электоральном медиафоруме, посвященном актуальным вопросам совершенствования медиакоммуникаций в избирательном процессе, организованном ЦИК России совместно с Избирательной комиссией Ленинградской области при поддержке Российского фонда свободных выборов, 5–6 марта 2020 г. в Санкт-Петербурге, где наряду с другими вопросами обсуждалась тема электронного голосования, большинство выступавших согласились, что развитие интернет-технологий рано или поздно приведет к массовому дистанционному голосованию и в нашей стране.

Поэтому абсолютно логичным выглядит участие ЦИК России в национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной 4 июня 2019 г. протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам<sup>10</sup> (далее – Программа «Цифровая экономика»), в которой можно выделить три основных направления цифровизации избирательного процесса, рассчитанные до 2021 г.

#### 1. Доступность процедуры голосования.

Сравнительно успешное внедрение механизма «Мобильный избиратель» открыло перспективы для дальнейшего исследования возможности реализации активного избирательного права избирателей, которые в день голосования по каким-либо причинам не могут прибыть на избирательный участок, где они включены в список по месту постоянной

регистрации. Выявленные в 2018 г. проблемы ЦИК России счел решаемыми, направив свои усилия на еще большее упрощение механизма реализации данного права для избирателей.

Доступность процедуры голосования будет повышаться двумя путями: реализацией дистанционного голосования и созданием цифровых избирательных участков на базе уже существующих.

На выборах в Московскую городскую Думу 8 сентября 2019 г. проводился эксперимент по дистанционному голосованию в трех избирательных округах. Не все прошло гладко, возникали сложности при работе системы, но опыт был накоплен. Прежде всего сдерживающими развитие технологии, по нашему мнению, являются три фактора: отсутствие необходимой законодательной базы, необходимость использования исключительно отечественных технологий и отсутствие повсеместной доступности сети Интернет.

В сентябре 2019 г. в городе Москве работали также 30 цифровых избирательных участков, на которых можно было проголосовать на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, проводившихся в 20 субъектах Российской Федерации. Средняя явка избирателей по стране составила 41,0 %. Общее число избирателей, включенных в списки избирателей, составило 56 млн человек. Число заявлений, поданных для голосования на 30 цифровых участках, – 2597 человек<sup>11</sup>.

По словам члена ЦИК России Антона Лопатина, в единый день голосования в сентябре 2020 г. таких участков по всей стране уже будет 1000, а на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва в 2021 г. – 5000<sup>12</sup>.

2. Создание цифровых сервисов для участников избирательного процесса.

Для упрощения совершения избирательных процедур ЦИК России планирует внедрить 27 новых цифровых сервисов для избирателей, кандидатов, избирательных объединений, избирательных комиссий и СМИ, используя учетные записи физических и юридических лиц на Едином портале государственных и муниципальных услуг.

На первом этапе (2019 г.) были открыты 9 сервисов: информирования избирателей о включении их в список избирателей на избирательном участке, о выборах, сроках их проведения и результатах, о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений, подаче заявления о голосовании вне помещения для голосования и некоторые другие.

Второй этап, реализация которого намечена на 2020 г., должен открыть возможность открытия через Интернет специальных избирательных счетов кандидатов и избирательных объединений, предоставления финансовых отчетов политическими партиями о текущей деятельности, осуществления пожертвований в избирательные фонды, информирования о формировании и составе избирательных комиссий, результатах регистрации кандидатов и избирательных объединений.

На третьем этапе (2021 г.) кандидаты и избирательные объединения получат возможность дистанционно выдвигать кандидатуры в составы избирательных комиссий, назначать наблюдателей в эти комиссии, СМИ смогут подавать уведомления о готовности к представлению кандидатам и избирательным объединениям эфирного времени, печатной площади, изготовлению печатных агитационных материалов, избирательные комиссии смогут дистанционно открывать расчетные счета для осуществления финансирования избирательных кампаний, принимать и проверять в электронном виде документы от кандидатов и избирательных объединений.



### 3. Новая цифровая платформа.

В рамках Программы «Цифровая экономика» с целью обеспечения централизованного ведения, хранения, актуализации и анализа данных об избирателях с учетом данных, предоставляемых из государственных информационных систем других государственных органов в рамках национальной системы управления данными, планируется создание централизованной базы данных об избирателях на новой цифровой платформе. Это позволит во взаимодействии с Министерством внутренних дел, Пенсионным фондом, Фондом обязательного медицинского страхования, Федеральной налоговой службой и другими органами формировать и актуализировать записи об избирателях.

Постановлением ЦИК России от 6 ноября 1997 г. № 134/973-II утверждено Положение о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации<sup>13</sup>, согласно которому избирательные комиссии субъектов Российской Федерации во взаимодействии с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, главами местных администраций муниципальных образований осуществляют ведение Регистра избирателей, участников референдума на основе данных, поступающих из вышеуказанных органов. Проблема совместимости программных продуктов, потоков информации существует и в настоящее время. Создание новой цифровой платформы в целом должно облегчить формирование Единого регистра избирателей, который нужен всем министерствам и ведомствам. Вполне логично, если такой инструментарий будет создан на базе ГАС «Выборы», которая существует уже более 25 лет и постоянно развивается. Нормативная база, обеспечивающая функционирование системы, довольно фундаментальна: существует Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе

Российской Федерации «Выборы»<sup>14</sup>, а также массив нормативно-правовых актов ЦИК России, обеспечивающих функционирование системы в целом и отдельных ее подсистем.

Уже в 2020 г. планируется спроектировать цифровую инфраструктуру и систему безопасности нового регистра избирателей, создать его прототип, а также разработать системное и прикладное программное обеспечение и выполнить работы по реализации проектных решений, а в 2021 г. планируется полностью обеспечить централизованное ведение, хранение, актуализацию и анализ данных об избирателях с учетом данных, предоставляемых из государственных информационных систем других государственных органов в рамках национальной системы управления данными.

Можно ожидать и других новшеств в избирательном процессе, в том числе создания защищенной платформы для голосования на основе технологии «блокчейн»: в сравнительно упрощенном виде ее можно представить как выстроенную по определенным правилам непрерывную последовательную цепочку блоков, содержащих информацию в дискретном виде и хранящихся на разных компьютерах. Как только блок сформирован, он проверяется другими участниками сети и затем, если все согласны, подсоединяется к концу цепочки, так что внести в него изменения без ведома остальных участников цепочки уже невозможно. Такая технология призвана защитить голос избирателя при дистанционном голосовании. По словам председателя ЦИК России Эллы Панфиловой, это сделает избирательную систему недоступной для кибератак и удобной для граждан<sup>15</sup>.

Многие эксперты отмечают, что введение интернет-голосования на выборах – вопрос времени, но наиболее важный аспект такой эволюции избирательного процесса – обеспечение доверия людей к результатам такого голосования. Пока не все избиратели понимают, как обеспечить достоверность передачи информации и исключить возмож-

ность вмешательства в нее извне. С другой стороны, никто раньше не мог представить себе банкоматов, банковских транзакций и оплаты услуг и товаров через сеть Интернет. Без сомнения, решение проблемы доверия требует большой разъяснительной работы: только тогда, когда избиратели начнут понимать основные принципы работы систем электронного голосования, кризис доверия должен пройти.

Заместитель председателя ЦИК России Николай Булаев отмечает, что основная проблема, с которой может столкнуться внедрение технологии дистанционного голосования, – это идентификация избирателя: «Ведь если на цифровой избирательный участок гражданин приходит лично и предъявляет паспорт, то в данном случае он пользуется исключительно личным кабинетом на Едином портале государственных и муниципальных услуг. Мы предлагали проверять биометрические данные граждан, однако из пользователей портала биометрию сдали единицы. Для того чтобы люди начали пользоваться каким-либо новым инструментом, они должны понять, как им пользоваться и насколько это удобно»<sup>16</sup>.

Так как появление новых информационно-коммуникационных технологий влияет не только на избирательные технологии, но и на политический процесс, ведь к примеру, кандидаты и политические партии после внедрения новых технологий смогли бы формировать свои избирательные фонды через сеть Интернет, их заинтересованность в этом смогла бы ускорить формирование доверия ко всей технологии в целом. То есть имеет смысл рассматривать цифровые технологии в электоральном измерении с двух сторон: собственно, как инструмент избирательной кампании, который открывает новые прикладные возможности, и как фактор политико-психологической трансформации всего избирательного процесса<sup>17</sup>.

Востребованность дистанционного голосования неожиданно и резко возросла в свя-

зи с ограничительными мерами из-за санитарно-эпидемиологической обстановки, сложившейся при распространении коронавируса COVID-19 в марте 2020 г. В этот период шла активная подготовка к проведению общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, назначенного Указом Президента Российской Федерации от 17 марта 2020 г. № 188<sup>18</sup> на 22 апреля 2020 г. Объявленная Всемирной организацией здравоохранения пандемия, резкий рост количества зараженных по всей стране привели к тому, что Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2020 г. № 205<sup>19</sup> общероссийское голосование было перенесено, причем новая дата будет определена отдельным Указом Президента России. Более того, еще более 100 избирательных кампаний (в том числе 3 – по Воронежской области) по рекомендациям ЦИК России и Роспотребнадзора были приостановлены. Организовать столь масштабное мероприятие, как голосование (выборы), в условиях карантина – это довольно большой риск, связанный, прежде всего, со здоровьем людей. Такие условия приближают переход к электронной демократии, включая безопасное, прозрачное и экономичное голосование с мобильных устройств. Но технически к этому готовы всего только несколько субъектов Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод, что несмотря на определенные сложности, с которыми пришлось столкнуться в результате внедрения всех вышеперечисленных новшеств избирательных технологий, в целом процесс цифровизации в России идет поступательно и неотвратимо. Исходя из темпов внедрения, избирательный процесс может измениться намного скорее, чем какие-либо другие области государственно-правовой сферы. Конечно, имеется много вопросов, внедрение институтов цифровой экономики – серьезное испытание и для всей политической системы, но уже сейчас формируется нормативно-правовая база, отрабатываются

технологии, внедряется новая архитектура сети передачи данных. По нашему мнению, цифровизация не должна привести к тому, что традиционный способ реализации принципа народовластия должен быть полностью вытеснен альтернативными. Огромное количество людей, в силу тех или иных объективных и субъективных причин, хотели бы голосовать, как и прежде – придя на избирательный участок либо пригласив участковую избирательную комиссию на дом и заполнив бумажный избирательный бюллетень. Это их

право, и лишать их этой возможности нет никаких оснований. Но у другой части общества есть запрос на обновление технологии голосования, и, несмотря на далеко не абсолютное доверие, растет интерес к альтернативным способам голосования. Так что становится все более очевидным, что цифровые технологии со временем должны занять более высокое место в современных электоральных процессах, а их статус постепенно изменится с экспериментального и временного на вспомогательный и постоянный.

<sup>1</sup> См.: Вагин И. С. Эволюция развития избирательной системы России // Пермский юридический альманах. 2019. № 2. С. 62–69.

<sup>2</sup> Об использовании при голосовании на выборах Президента Российской Федерации технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней : постановление ЦИК России от 17 января 2018 г. № 129/1072-7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Об использовании при голосовании на выборах Президента Российской Федерации комплексов для электронного голосования : постановление ЦИК России от 17 января 2018 г. № 129/1073-7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Официальный сайт ЦИК России. URL: <http://cikrf.ru>

<sup>5</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>6</sup> См.: Эстония: анализ избирательного законодательства в контексте соблюдения общедемократических стандартов и прав человека. Международная мониторинговая организация CIS-EMO: CIS-Europe Monitoring Organization. URL: <http://www.cis-emo.net/ru/materials/demokratische-processy/estoniya-analiz-izbiratel'nogo-zakonodatelstva-v-kontekste-sobyudeniya-obshchedemokraticeskikh>

<sup>7</sup> Официальный сайт Избирательной комиссии Республики Эстония. URL: <https://rk2019.valimised.ee/ru/voting-result/voting-result-main.html> (дата обращения: 15.03.2020)

<sup>8</sup> Цифровизация выборов – уже недалекое будущее. URL: <http://www.prisp.ru/analytics/2199-seravin-o-cifrovizacii-vyborov-1504>

<sup>9</sup> См. подробнее: Цифровизация выборов : доклад ЭИСИ как повод для дискуссии. URL: [http://2018.vybor-naroda.org/vn\\_exclusive/128004-cifrovizaciya-vyborov-doklad-eisi-kak-povod-dlya-diskussii.html](http://2018.vybor-naroda.org/vn_exclusive/128004-cifrovizaciya-vyborov-doklad-eisi-kak-povod-dlya-diskussii.html)

<sup>10</sup> См.: Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858>

<sup>11</sup> Официальный сайт ЦИК России. URL: <http://cikrf.ru>

<sup>12</sup> См.: Материалы по итогам 231 заседания ЦИК России. URL: <https://twitter.com/cikrussia/status/1189495116685303808>

<sup>13</sup> Официальный сайт ЦИК России. URL: <http://cikrf.ru>

<sup>14</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003 № 2. Ст. 172.

<sup>15</sup> См. подробнее: Цифровизация избирательного процесса. URL: [https://zakon.ru/blog/2019/1/25/cifrovizaciya\\_izbiratel'nogo\\_processa](https://zakon.ru/blog/2019/1/25/cifrovizaciya_izbiratel'nogo_processa)

<sup>16</sup> Свобода, какой не было раньше : по материалам Первого общероссийского электорального медиафорума. URL: <http://www.rfsv.ru/law/pravovye-innovatsii/tsifrovizatsiya-izbiratel'nogo-protsessa-svoboda-kakoi-ne-bylo-ranshe>

<sup>17</sup> Белоконев С. Ю., Васильев М. С., Титов В. В. Цифровые технологии в современных избирательных кампаниях : особенности применения // Власть. 2019. № 4. С. 52–57.

<sup>18</sup> Официальный интернет-портал правовой информации (государственная система правовой информации). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003170038>

<sup>19</sup> Официальный интернет-портал правовой информации (государственная система правовой информации). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003250022>

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

**Черепухин С. В.**, магистрант кафедры конституционного и муниципального права, начальник организационно-правового отдела Избирательной комиссии Воронежской области

**Cherepukhin S. V.**, Master-student of Constitutional and Municipal Law Department, Head of the organizational and legal department in the Election commission of Voronezh region

E-mail: [sergey.cherepukhin@gmail.com](mailto:sergey.cherepukhin@gmail.com)

Tel.: 8-910-245-67-85

E-mail: [sergey.cherepukhin@gmail.com](mailto:sergey.cherepukhin@gmail.com)

Tel.: 8-910-245-67-85

УДК 342.25

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

## О НОВОЙ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*В данной статье рассматриваются актуальные вопросы развития местного самоуправления, требующие своего нормативного закрепления в рамках новой концепции государственной политики в сфере местного самоуправления, обусловленной, в том числе, поправками, внесенными в Конституцию РФ в марте 2020 г.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* публичная власть, система органов публичной власти, государственная политика в сфере местного самоуправления, конституционные принципы местного самоуправления, взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.

## ABOUT THE NEW CONCEPT OF STATE POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

*This article deals with topical issues of local self-government development that require their normative consolidation in the framework of a new concept of state policy in the field of local self-government, due, among other things, to the amendments made to the Constitution of the Russian Federation in March 2020.*

*Key words:* public authority, system of public authorities, state policy in the field of local self-government, constitutional principles of local self-government, interaction of state authorities and local self-government bodies.

Поступила в редакцию 13 мая 2020 г.

В минувшем 2019 г. в связи 20-летием указа Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> автор данных строк уже обращался к проблемам государственной политики в сфере местного самоуправления.

---

© Бялкина Т. М., 2020

Тогда на основе изучения нормативной базы, складывающейся практики было сформулировано следующее заключение: «...можно предположить, что муниципальная политика как самостоятельное направление деятельности федеральных органов государственной власти уходит в прошлое, становится частью государственной региональной политики, или политики регионального развития. Это подтверждает также вывод о том, что преды-

дущие изменения законодательства, направленные на «встраивание» органов местного самоуправления в единую вертикаль органов государственной власти, усиление их зависимости от органов государственной власти, прежде всего органов государственной власти субъектов РФ, снижение их самостоятельности по многим важным вопросам местной жизни и есть отражение реальной государственной муниципальной политики современной Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Однако начало нового 2020 г. ознаменовалось целым рядом важнейших событий, непосредственно затрагивающих местное самоуправление и имеющих для него судьбоносное значение. 31 января 2020 г. состоялось заседание Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ, на котором глава государства отметил необходимость начать разработку проекта новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 г. Затем был принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>3</sup>, которым внесены существенные коррективы в главу восьмую Конституции, регулиующую базовые положения о местном самоуправлении.

В связи с этим можно говорить о начале нового этапа в развитии местного самоуправления в России, однако направления этого развития, дальнейшие перспективы данного института публичной власти пока остаются неясными. Высказываются самые разные суждения о будущем местного самоуправления, в том числе об окончательном «встраивании» его в систему государственной власти, подчиненности и подконтрольности вышестоящим государственным органам. Таким образом толкуется новая норма Конституции о единстве системы органов публичной власти.

В настоящее время, до вступления в силу новой редакции Конституции РФ, до внесе-

ния на ее основе изменений в действующее законодательство о местном самоуправлении или принятия новых нормативных правовых актов в этой сфере, говорить что-то определенное по этому поводу сложно. Тем не менее концепция о публичной природе власти местного самоуправления обоснована в науке задолго до внесения поправок в Конституцию, и она не дает оснований для таких весьма спорных выводов, как создание единой вертикали государственной власти в стране. Чтобы продемонстрировать это, проанализируем некоторые наиболее важные в связи с этим моменты и сделаем это с учетом взаимозависимости и взаимообусловленности решений о подготовке новой концепции государственной политики в сфере местного самоуправления и внесенных изменений в главу 8 Конституции РФ.

Сначала небольшой экскурс в теорию для того, чтобы напомнить некоторые постулаты, хорошо известные представителям науки конституционного и муниципального права, но тем не менее приобретшие в связи с последними событиями особую актуальность, особенно в свете предстоящих изменений законодательства.

Как известно, в каждой стране модель местной власти имеет свои признаки и особенности. В мире существуют две «классические» концепции (модели) взаимоотношений центральных и местных властей: «модель партнерства» и «агентская модель»<sup>4</sup>.

Суть партнерской модели состоит в том, что отношения центра с местными муниципальными властями строятся на основе равноправных, партнерских условий. В рамках данной концепции муниципальное управление понимается в первую очередь как «органический элемент самовыражения соответствующего местного сообщества», благодаря которому местное население имеет возможность «организовывать в своих интересах необходимые им службы»<sup>5</sup>. В рамках агентской модели отношения между центральными и муниципальными властями рассматри-

ваются как отношения агента и принципала, при этом акцент делается на главенствующей роли центра в отношениях с местными органами. Местные органы считаются своеобразным инструментом, посредством которого центральное правительство реализует свой политический курс на местах. В пользу данной модели обычно приводится аргумент, что центральные власти, выражая общенациональные интересы, обладают более весомым мандатом, а также более широким кругозором и знаниями, необходимыми для принятия важных политических решений<sup>6</sup>.

Как большинство теоретических моделей, они носят достаточно абстрактный характер, и при практическом применении неизбежно подвергаются корректировке. Первоначально законодательство Российской Федерации опиралось на первую модель, и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ<sup>7</sup> действительно предоставлял широкие возможности для проявления самостоятельности местного самоуправления и обособленности его органов от органов государственной власти. Затем, вследствие появления на практике некоторых негативных моментов, когда местное самоуправление в ряде регионов превратилось в самоуправство местных чиновников, новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ<sup>8</sup> изменил характер взаимоотношений между государственными и местными органами, значительно усилив государственную составляющую в организации и деятельности органов муниципальной власти. Последующие изменения и дополнения этого закона лишь усиливали данную тенденцию, превратив де-факто органы местного самоуправления в нижний уровень государственной управленческой вертикали.

Известно, что крайности никогда не приносят позитивных результатов, а исти-

на обычно находится посередине. Необходимость поиска оптимального баланса в функционировании государственной и муниципальной власти, на наш взгляд, стали отправной точкой в новом реформировании местного самоуправления, которое будет происходить после вступления в силу поправок к Конституции РФ.

Вот что сказал Президент РФ на вышеупомянутом заседании Совета по развитию местного самоуправления 31 января 2020 г., посвященном роли местного самоуправления в реализации национальных проектов: «Хотел бы вновь подчеркнуть: обсуждаемые сейчас поправки к Конституции не затрагивают фундаментальных положений первой и второй глав нашего Основного закона, где, напомню, гарантируется самостоятельность местного самоуправления. Будем строго им следовать, обеспечивать такие условия для каждого муниципалитета в России, чтобы он мог работать эффективно, с максимальной пользой для людей и активно включаться в достижение национальных целей развития как надежное, а не какое-то слабое или инертное звено во всей системе власти»<sup>9</sup>.

Как в этом случае следует понимать новую норму ч. 3 ст. 132 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации, и можно ли на ее основе делать вывод, что органы местного самоуправления становятся частью системы органов государственной власти? Полагаем, что ответ в этом случае должен быть однозначно отрицательным, и вот почему.

Публичная власть и органы публичной власти – разные понятия. Когда мы говорим о публичной власти в нашей стране, то прежде всего подчеркиваем, что она принадлежит народу (ст. 3 Конституции РФ). Народ реализует свою публичную власть на разных территориальных уровнях – федеральном, региональном и местном, в разных организационных формах – непосредственно либо

через органы государственной власти и органы местного самоуправления. «...особенность местной власти: функционирование на основе принципов *самоорганизации, самообеспечения и самоконтроля*»<sup>10</sup>. На основе данных принципов в муниципальных образованиях населением реализуются формы непосредственной демократии, они должны лежать в основе деятельности органов местного самоуправления.

О том, что публичная власть в Российской Федерации включает в себя как власть государственную, так и власть местного самоуправления (муниципальную власть), неоднократно отмечал в своих решениях Конституционный Суд РФ. «Развитие современных конституционных правоотношений невозможно представить без решений Конституционного Суда Российской Федерации»<sup>11</sup>.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ по проблемам местного самоуправления опираются, прежде всего, на конституционные принципы местного самоуправления, закрепленные в главе первой Конституции РФ и являющиеся основами конституционного строя Российской Федерации. Поскольку данные положения не были затронуты в ходе конституционной реформы этого года, то все остальные изменения конституционного текста, осуществленные законом РФ от 14 марта 2020 г., должны толковаться и применяться с учетом того смысла, который вложен в них высшим органом конституционного контроля. Так, в постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» Конституционный Суд РФ отмечал, что не могут быть созданы органы представительной и исполнительной государственной власти таких территориальных единиц, как город районного подчинения, другие городские и сельские поселения в районах, а также прочие городские поселения (части города, его районы, жилые комплексы) в го-

родах республиканского значения. На этом уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти. Также было подчеркнуто, что создаваемые в Удмуртской Республике органы государственной власти на уровне районов, городов, имеющих статус административно-территориальных единиц, непосредственно входящих в состав Удмуртской Республики, по своему статусу и полномочиям, по характеру формирования, функционирования и взаимодействия с вышестоящими органами власти должны соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и вытекающим из этих основ принципам демократии и децентрализации власти, на которых строится организация публичной власти на местах, независимо от того, осуществляется она органами государственной власти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти<sup>12</sup>.

В постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» сказано, что положения Конституции Республики Коми о публичной власти на местах, осуществляющей функции самоуправления, должны рассматриваться как положения о местном самоуправлении. Указание на то, что местные представительные органы являются органами власти, само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной<sup>13</sup>.

Тем не менее, как уже отмечалось, и в научной литературе, и тем более на практике имеет место отождествление понятий публичной и государственной власти. Очень многие качества, свойственные органам государственной, прежде всего, исполнительной власти, а также методы их деятельности (императивные указания нижестоящим органам,



отношения соподчиненности, привлечение к ответственности и т. п.) переносятся на их отношения с органами местного самоуправления. Есть опасение, что после вступления в силу поправок к Конституции РФ данная тенденция может усилиться, чего ни в коем случае нельзя допустить.

Каким образом в этой ситуации должна решаться задача взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, о которой говорилось выше, прежде всего, в решении общегосударственных задач, таких как национальные проекты, и которая является краеугольным камнем новой государственной политики в отношении местного самоуправления? Прочитываем еще раз В. В. Путина: «Наша общая задача – обеспечить эффективность местного самоуправления, устранить разрывы, несогласованность между регионами и муниципалитетами... Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, это мы с вами все хорошо знаем. Но они находятся, естественно, здесь, а не где-то там, в космическом пространстве, на Луне. Они часть нашего общества, страны и системы управления. А их самостоятельность в пределах своих полномочий не означает разорванности, разделенности единого политического, экономического, культурного, транспортного пространства России. Напротив, четкое исполнение своих обязанностей каждым уровнем власти, их тесное взаимодействие между собой, деловое партнерство – это основа и гарантия выполнения наших планов по повышению качества жизни граждан Российской Федерации.

Поэтому так важно обеспечить единство всех уровней публичной власти»<sup>14</sup>.

Отмеченные выше сущностные характеристики местного самоуправления вовсе не являются препятствием для эффективного взаимодействия органов публичной власти разных уровней, поскольку они призваны обеспечить единую по своей сути власть народа. Для этого необходимо четко определить и за-

конодательно закрепить: во-первых, базовые характеристики органов публичной власти, в которых выражается их единство; во-вторых, принципы их взаимодействия, учитывая при этом имеющиеся различия в характеристиках двух видов публичной власти – государственной и муниципальной (власти местного самоуправления). Иными словами, задача заключается в настройке работы системы публичной власти путем выявления общего и особенного для каждого из ее элементов, в создании эффективного механизма функционирования системы органов публичной власти с применением «сдержек и противовесов» не только в отношении принципа разделения государственной власти «по горизонтали», но и принципа разделения публичной власти «по вертикали». На этой основе можно будет создавать необходимую систему правового регулирования данных отношений, их четкого правопонимания и правоприменения.

Безусловно, что в рамках одной статьи рассмотреть все проблемы, связанные с построением эффективной системы публичной власти, а тем более предложить их конкретные решения, невозможно, это задача для большого числа ученых – конституционалистов и муниципалистов, представителей органов публичной власти, практиков. Эти вопросы должны быть в центре внимания разработчиков проекта основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г., который должен быть подготовлен в срок до 1 октября 2021 г.<sup>15</sup>

На основе уже высказанных на заседании Совета по развитию местного самоуправления 31 января 2020 г. предложений, а также перечня поручений Президента РФ, утвержденных им 1 марта 2020 г., можно сделать некоторые обобщения и предположения в части будущего развития местного самоуправления и основных принципов, направлений, форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Сначала несколько общих слов об органах публичной власти. Если они представляют собой единую систему, то какие-то базовые начала, определяющие сущностные характеристики однотипных (одновидовых) органов публичной власти, должны быть для них одинаковыми, едиными. Например, если рассмотреть статус представительных органов на любом уровне публичной власти (так называемых «парламентских» органов), то необходимо выделить их выборность, коллегиальность форм работы, в том числе принятия решений и т. п.<sup>16</sup>

Необходимо закрепить единые подходы к статусу выборных лиц публичной власти, в том числе выборных должностных лиц. Это особенно актуально для современного российского местного самоуправления, в отношении главы муниципального образования. Не рассматривая детально эту проблему, отметим так называемый конкурсный вариант избрания высшего должностного лица муниципального образования, который не предусмотрен в отношении выборных должностных лиц в системе государственной власти. Если говорить о выборности, то допустимо ли в отношении выборных должностных лиц устанавливать какие-то требования профессионального характера? Как отмечают А. Широков и С. Юркова, «нет такой профессии – “глава муниципального образования”, нет такой специальности в федеральных государственных образовательных стандартах, не очень ясно (то есть совсем непонятно), какие профессиональные (!) знания и навыки нужны для решения вопросов местного значения»<sup>17</sup>.

Немало общих моментов можно выделить и единообразно закрепить в законодательстве в отношении исполнительных органов публичной власти, государственных и муниципальных служащих.

Другая сторона проблемы – это механизм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления как элементов единой системы публичной власти. В юридической литературе об-

суждается вопрос о законодательном закреплении системы принципов взаимодействия государственных и муниципальных органов. Так, С. В. Андреев, поддерживая эту идею, предлагает принять по этому вопросу специальный федеральный закон<sup>18</sup>.

При разработке данных принципов необходимо учитывать основные направления такого взаимодействия, их особенности, которые во многом предопределяют формы, методы, способы подобного взаимодействия. Остановимся на некоторых из возможных и необходимых направлений взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, исходя из уже имеющейся практики, а также тех предложений, вариантов, которые были высказаны на январском мероприятии 2020 г., и которые, на наш взгляд, целесообразно учесть концепции новой государственной политики в сфере местного самоуправления.

Самая важная задача и одновременно большая проблема – обеспечить взаимодействие органов публичной власти при реализации их компетенции в одних и тех же сферах (областях) общественной жизни таким образом, чтобы не нарушить законодательно закрепленные полномочия, принципы самостоятельности и ответственности в решении тех вопросов, которые отнесены к их ведению. В данном случае речь идет, прежде всего, об обеспеченности самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и о привлечении их к участию в решении общегосударственных задач в строгом соответствии с конституционно-правовыми положениями.

Законодательство, регулирующее вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления, в настоящее время далеко от совершенства и неоднократно подвергалось обоснованной критике в научной литературе, а также практическими работниками. В частности, В. Б. Кидяев подчеркнул, что разрыв между государственным и муниципальным управлением, разделен-

ность и запутанность полномочий являются ключевой проблемой местного самоуправления. Муниципалитеты должны быть встроены в государственную повестку, потому что только на земле действительно видно, в чем нуждаются люди. Здесь можно рекомендовать главам субъектов обеспечить участие муниципалов в работе региональных проектных офисов, которые отвечают за координацию по национальным проектам. Это позволит планировать именно те мероприятия, в которых территории действительно нуждаются, внедрять механизмы привлечения граждан к обсуждению нацпроектов и организовать общественный контроль, а также согласовывать графики мероприятий на местах, потому что недопустимо, когда новая стройка разрушает результаты только что завершённых работ<sup>19</sup>.

Хотим еще раз обратить внимание, что в данном случае речь идет о «встроенности» муниципалитетов в решение государственных проблем, об их участии в осуществлении вопросов общенациональной значимости, а не о «встроенности» органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Для улучшения «компетенционного взаимодействия» необходимо совершенствовать механизмы стратегического планирования, с тем чтобы обеспечивать разработку стратегических планов развития отдельных муниципальных образований, исходя из стратегии развития государства в целом, утвержденных национальных проектов. Многие мероприятия, предусмотренные в таких государственных проектах, непосредственно касаются вопросов местного значения, поэтому учет, согласование интересов населения муниципалитетов в отношении конкретных объектов, их пространственного размещения и т. п. являются необходимыми. Это позволит обеспечить в дальнейшем самостоятельное осуществление органами местного самоуправления полномочий по реализации своих планов, а также более эффективную

реализацию общегосударственных стратегий развития.

Понятие «взаимодействие» означает необходимость рассмотрения проблем и иного свойства, а именно участие органов государственной власти в решении вопросов местного значения. В настоящее время законодательством предусмотрены механизмы временного осуществления вопросов местного значения (ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ), а также перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ), которое можно считать прямым вмешательством в дела местного самоуправления.

Полагаем, что одностороннее перераспределение полномочий целесообразнее заменить договорными механизмами, аналогичными тем, что предусмотрены законодательством в отношениях между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений, входящих в их состав. Возможность заключения обусловлена единой природой публичной власти государственных органов и органов местного самоуправления, их совместной деятельностью в одних и тех же сферах общественных отношений (предметов ведения). Конституция РФ не предусматривает заключение подобных договоров, регламентируя лишь процедуру передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Однако она ничего не говорит и о возможности перераспределения полномочий, которая, тем не менее, была введена законодателем; в ней не содержится прямого запрета по поводу заключения договоров о передаче отдельных полномочий органами местного самоуправления органам государственной власти. Договорное перераспределение полномочий между органами государственной и муни-

ципальной власти более соответствует конституционному принципу самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, нежели процедура перераспределения, поскольку в этом случае будет учтена воля органов местного самоуправления, определен срок, на который передается полномочие, установлена взаимная ответственность сторон по исполнению своих обязательств по договору.

Еще одна проблемная сфера в отношениях между органами государственной власти и органами местного самоуправления – это финансы, а именно финансовое положение большинства российских муниципалитетов. Речь идет в данном случае не о государственных проектах, на реализацию которых муниципалитеты получают трансферты из вышестоящих бюджетов, а о финансовой обеспеченности решения вопросов местного значения. Как отметил в ходе заседания 31 января 2020 г. И. Метшин, необходимо в процессе разработки проекта новых основ государственной политики в сфере местного самоуправления обеспечить тот баланс между объемом вопросов местного значения и их финансовой обеспеченностью, который существовал в 2005 г. Речь идет о минимуме, который необходим местным органам власти для того, чтобы решать в ежедневном режиме насущные проблемы населения.

В Перечне поручений Президента РФ по итогам заседаний Совета по вопросам развития местного самоуправления от 1 марта 2020 г. предусмотрено положение о необходимости создать условия для реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования и определяемых с учетом их мнения (путем проведения открытого голосования или конкурсного отбора), и возможность направления на осуществление этих мероприятий по истечении трех лет не менее пяти процентов расходов местного бюджета, в первую очередь по таким направлениям, как благоустройство городской среды, проведе-

ние культурных и спортивных мероприятий, обустройство объектов социальной инфраструктуры и прилегающих к ним территорий. При этом предусмотреть внесение в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на установление правовых основ инициативного бюджетирования («народный бюджет») как дополнительного механизма решения приоритетных для жителей муниципального образования (его части) вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, включая определение источников финансового обеспечения реализации инициативных проектов. Обеспечить возможность финансирования указанных проектов за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также за счет средств юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и личных средств граждан.

Полагаем, что в рамках новой концепции государственной политики в сфере местного самоуправления по такому направлению взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, как формирование органов публичной власти, необходимо в федеральном законодательстве предусматривать базовые принципы, которые бы устанавливали пределы возможного воздействия со стороны органов государственной власти на муниципалитеты, с тем чтобы не нарушался принцип самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления.

Требуют своей детализации такие вопросы, как принципы территориальной организации публичной власти и территориальные преобразования с учетом мнения всех заинтересованных в этом субъектов; осуществление контрольной деятельности органами публичной власти как по отношению к иным субъектам, так и внутрисистемной; конституционно-правовая ответственность органов публичной власти, в том числе органов и должностных лиц местного самоуправления

перед государством и населением, и многие иные вопросы.

Тем не менее сам факт признания необходимости разработки новой концепции государственной политики в сфере местного самоуправления, учитывающей, с одной стороны, базовые конституционные принципы местного самоуправления как самостоятельного института публичной власти в нашем

государстве, а с другой стороны, необходимость разработки более эффективных механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления как субъектов единой системы публичной власти с учетом современных реалий, задач и вызовов, стоящих перед Российской Федерацией, внушает сдержанный оптимизм.

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5011.

<sup>2</sup> Бялкина Т. М. Муниципальная политика Российской Федерации : история и современность // Конституционализм и государственное управление. 2019. № 3. С. 38.

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>4</sup> Черкасов А. И. Сравнительное местное управление : теория и практика. М., 1998. С. 115.

<sup>5</sup> Овчинников И. И. Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления : теоретико-правовые аспекты // Исполнительная власть : проблемы организации и деятельности. М., 2006. С. 59–60.

<sup>6</sup> См.: Черкасов А. И. Указ. соч. С. 116.

<sup>7</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>8</sup> Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>9</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701/>

<sup>10</sup> Пешин Н. Л. Муниципальная власть : понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 14.

<sup>11</sup> Лунгу Е. В. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в совершенствовании конституционных правоотношений // Гос. власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 11.

<sup>12</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

<sup>13</sup> Там же. 1998. № 4. Ст. 532.

<sup>14</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701/>

<sup>15</sup> Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления : утвержден Президентом РФ 1 марта 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Подробнее об этом см., например: Боброва Н. А. 20 лет и 20 недостатков Конституции РФ // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33–38.

<sup>17</sup> Широков А., Юркова С. Государственная политика в сфере местного самоуправления : законодательное отражение // Муниципальная власть. 2016. № 2–3. С. 60.

<sup>18</sup> См.: Ангреев С. В. Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере автотранспортного обслуживания населения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 58.

<sup>19</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701/>

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

**Бялкина Т. М.**, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права

**Byalkina T. M.**, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: [tbyalkina@yandex.ru](mailto:tbyalkina@yandex.ru)

E-mail: [tbyalkina@yandex.ru](mailto:tbyalkina@yandex.ru)

Tel.: 8-908-136-03-26

Tel.: 8-908-136-03-26

УДК 342.736

Т. В. Шелудякова, А. И. Овечкина

Воронежский государственный университет

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ПЕТИЦИЮ В ФРГ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

*В статье проанализированы конституционно-правовые и законодательные положения права граждан на обращение в ФРГ и РФ. Исследована процедура подачи петиций, принятия решения по ним, проанализированы статистические данные. Предложены меры совершенствования российского законодательства, регулирующего реализацию права граждан на петицию в России, на основе зарубежного опыта.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* права человека и гражданина, конституционные гарантии, обращения граждан, право на петицию.

## CONSTITUTIONAL RIGHT TO PETITION IN GERMANY: LEGAL REGULATION AND ENFORCEMENT PRACTICE

*The article analyzes the constitutional and legal provisions of the right of citizens to apply to Germany and the Russian Federation. The procedure for submitting petitions and making decisions on them is studied, and statistical data is analyzed. Measures to improve the Russian legislation regulating the implementation of the right of citizens to petition in Russia, based on foreign experience, are proposed.*

*К e y w o r d s:* human and civil rights, constitutional guarantees, citizens 'appeal, petition.

Поступила в редакцию 28 апреля 2020 г.

В современный период абсолютное большинство демократических стран признают права и свободы человека и гражданина высшей ценностью, закрепляя, что их защита – одна из основных обязанностей государства. Вместе с тем с усложнением правовой системы государства и все более увеличивающимся количеством нормативных правовых актов права граждан требуют грамотно организованного и эффективно действующего института их защиты. Одним из них выступает институт обращений путем подачи петиций.

Данная форма позволяет выражать не только индивидуальные, но и коллективные обращения граждан, предотвращая, как правило, массовое нарушение прав.

Конституционные права граждан являются неотчуждаемыми правами, приобретаемыми при рождении и, в редких случаях, при вступлении в гражданство. Кроме того, они выступают основой конституционно-правового статуса личности, а также юридически закрепляются в основных законах и защищаются государством. При определении ключевых составляющих конституционно-правового статуса личности законодатель исходит из

---

© Шелудякова Т. В., Овечкина А. И., 2020

их естественной принадлежности субъекта. Таким образом, основные права и свободы человека, по мнению правоведов и законодателей, не создаются искусственно правовой системой государства.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. право на обращение закреплено в ст. 33: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления»<sup>1</sup>. И хотя слово «петиция» отсутствует в тексте Конституции РФ, тем не менее это никак не умаляет возможность использования данного права российскими гражданами. Далее указанное право регламентируется ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Закрепляя права и свободы человека, законодатель ФРГ среди основных прав выделяет право на обращение граждан за защитой своих прав (право на петицию или коллективное обращение). В ст. 17 Основного закона ФРГ 1949 г. регламентировано: «Каждый имеет право индивидуально или совместно с другими письменно обращаться с просьбами или жалобами в компетентные учреждения или в органы народного представительства»<sup>3</sup>. Указанное право принадлежит не только гражданам Германии, а также иностранцам, апатридам, юридическим лицам и объединениям лиц частного права.

Коллективные обращения граждан могут направляться в парламент, иной государственный орган, омбудсмену, в другие учреждения народного представительства, которые обязаны такое обращение принять, зарегистрировать и рассмотреть по существу и о решении уведомить заявителя. Для того чтобы петицию рассмотрели, она должна набрать не менее 50 тысяч подписей. Однако прежде чем попасть на рассмотрение в Бундестаг ФРГ, петиции должны пройти петиционную комиссию. На ее заседании присутствуют также организаторы сбора подписей.

В дальнейшем комиссия может лишь дать рекомендации Бундестагу на рассмотрение тех или иных вопросов. При этом вероятность изменения или дополнения закона, и тем более его принятия, остается крайне низкой.

Столь широкий подход к праву на петицию объясняется его важнейшими функциями – способствовать участию граждан или их объединений в процессе политического волеизъявления, служить демократическим средством коммуникации и интеграции интересов людей, общества и государства. Кроме того, право на обращение является своеобразным способом защиты прав и свобод человека и гражданина от незаконного вмешательства и посягательства со стороны государства, его органов и должностных лиц, а также особой формой общественного контроля деятельности государства<sup>4</sup>.

Стоит отметить, что подача петиций может осуществляться в комплексе с иными методами защиты прав человека и гражданина, будь то обращение к омбудсмену или подача судебного иска.

В ходе анализа законодательной базы ФРГ было выявлено, что основными нормативными правовыми актами, закрепляющими и регулиющими право на петицию, является Основной закон Федеративной Республики Германия (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) 1949 г., а также парламентские законы. Кроме этого, далее в тексте Основного закона указанное право упоминается в п. «с» ст. 45, согласно которой Бундестаг ФРГ «формирует Комитет по петициям (*Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages*), обязанный разбирать просьбы и жалобы, направляемые в парламент».

Закон о полномочиях Комитета Бундестага по петициям от 19 июля 1975 г. регламентирует процедурные правила деятельности Комитета в процессе рассмотрения жалоб, акцентируя особое внимание на его взаимодействии с иными государственными органами. Согласно данному закону Комитет обладает следующими правами: заслушивать

подателя петиции, свидетелей и экспертов; запрашивать все акты, информацию, за исключением секретных материалов, которые являются таковыми по закону, иметь доступ во все учреждения для получения информации. Вопрос об отказе в принятии петиции решает Высшая контрольная инстанция федерации; отказ должен быть мотивирован. Суды и административные органы обязаны оказывать Комитету необходимую помощь. Комитет ежемесячно представляет Бундестагу доклад о рассмотренных петициях в виде общего обзора вместе с рекомендуемыми решениями. Если вопрос, поставленный в петиции, разрешается неверно или она вовсе не рассматривается, это считается нарушением права на петицию.

Подтверждением заинтересованности государственных органов и должностных лиц в реализации права на петицию в ФРГ стало создание в 2005 г. электронного портала [epetitionen.bundestag.de/epet/startseite.html](http://epetitionen.bundestag.de/epet/startseite.html), на котором граждане могут оставлять свои обращения к правительству. При изучении сайта был выявлен обширный спектр тематики петиций – от обычных прошений до серьезных политических и экономических предложений (примером может послужить недавний резонансный случай с требованием повышения выплат по пособиям Hartz IV). Ежегодно на сайте фиксируется около 15–20 тысяч различных петиций<sup>5</sup>.

Еще в 2013 г. научный сотрудник Института публицистики в Майнце Паскаль Юргенс обращал внимание на значительную роль петиций как одного из принципов демократии. При этом статистические данные свидетельствуют что за 8 лет существования сайта ни одна петиция не обрела форму закона. Однако в последующие годы их значимость заметно возросла благодаря огласке наиболее злободневных тем петиций в средствах массовой информации и на различных ресурсах сети Интернет. Эта динамика отчетливо прослеживается при рассмотрении ежегодного доклада Комитета по петициям Бундестага. К

примеру, количество граждан, подавших петиции в период с 1 января 2017 г. по 31 декабря 2018 г., возросло на 15 %: с 11 507 обращений в 2017 г. до 13 189 в 2018 г.

Количество граждан, подписывающих петиции, тоже значительно увеличилось: с 165 тыс. человек в 2017 г. до 685 тыс. человек в 2018 г. Чаще всего граждане подписывали петиции на тему сокращения сроков ожидания записи на прием (217 512 подписей); против миграционного пакта ООН (108 075 подписей); сокращение использования пластика в пищевом секторе (95 338 подписей).

Наиболее яркими примерами реагирования властей, по результатам рассмотрения петиций Комитетом, являются два. Первая петиция содержала требование о возвращении в Германию самолета Lufthansa Boeing 737-200 «Landshut». Этот самолет был похищен в 1977 г. палестинскими террористами с целью освобождения заключенных членов «Фракции Красной Армии» (RAF). Во время похищения террористы застрелили командира экипажа Юргена Шумана. После штурма похищенного Landshut группой захвата GSG-9 в аэропорту Могадишо (Сомали) и освобождения заложников самолет оказался на авиационном кладбище в Бразилии. Благодаря петиции Бундестага в 2017 г. исторический самолет Landshut вернулся в Германию и стал символом победы общества над терроризмом<sup>6</sup>.

Вторым примером в ФРГ стала петиция выпускников средних школ. В Баварии, Нижней Саксонии, Гамбурге, Мекленбург-Передней Померании, Тюрингии, Саксонии-Анхальт, Сааре, Бремене и Берлине выпускники зарегистрировали онлайн-петиции. По данным портала [www.germania.one](http://www.germania.one) к вечеру воскресенья, 5 мая 2019 г., они набрали десятки тысяч подписей. Протесты со стороны школьников на слишком сложные задания на экзаменах в Германии не редкость. Однако подобных масштабов несогласия еще не наблюдалось. В петиции от баварских школьников говорится, что с каждым годом экзамен



по математике становится все сложнее, пока в 2019 г. он стал просто невыполним. Они никогда не решали ничего подобного на школьных занятиях. До утра понедельника, 6 мая 2019 г., их петиция набрала 53 200 подписей. С аналогичной претензией петицию составили и школьники в Саксонии-Анхальт, где с начала сбора подписей было собрано всего 185. В течение дня данное обращение в Нижней Саксонии подписали более 10 400 выпускников, в Тюрингии – 2550, в Гамбурге – более 2600, в Сааре – более 3000, в Мекленбург-Передней Померании – более 3000, и в Берлине – 2300, набрав таким образом более 25 000. В петиции из Бремена, которая набрала около 2000 подписей еще до вечера воскресенья, школьники обратились к городскому отделу образования и потребовали заменить экзаменационные задания на те, которые они проходили на уроках математики. При этом школьники указали, что задания очень сложные и совершенно не адаптированы к их уровню знаний и пройденной школьной программе<sup>7</sup>.

Данная петиция уже нашла свой отклик в органах государственной власти федеральных земель, и требования школьников обещали рассмотреть в ближайшее время.

В 2013 г. Указом Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», были приняты Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами<sup>8</sup>. В данном акте урегулированы сроки, субъекты, процедура рассмотрения обращений россиян.

Анализ опубликованных общественных инициатив позволяет сделать вывод о том, что «очень ограниченное число граждан оценивают указанный интернет-ресурс как реальную возможность участия в управлении делами государства. Основными «поставщиками» общественных инициатив выступают граждане ЦФО – размещено около 1000 об-

ращений, где лидеры Москва и Московская область – около 600 инициатив»<sup>9</sup>. При этом нужно учитывать, что целевая аудитория посетителей сайта – это молодые люди в возрасте от 25 до 35 лет.

В России в качестве примера реагирования на общественные обращения, по которым было принято положительное экспертное заключение, можно назвать запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1,5 миллиона рублей. На 2019 г. на интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива» было размещено более 7000 общественных инициатив. Среди них можно выделить: «Оплата государством аборт только по медицинским показаниям»; «Полностью отменить налог (НДФЛ) с продажи квартиры (дома) для физических лиц»; «Введение прогрессивной шкалы налогообложения на доходы физических лиц (НДФЛ)». При этом «не все из перечисленных инициатив имеют перспективу практической реализации, они выступают ярким проявлением общественного мнения по насущным социально-экономическим вопросам»<sup>10</sup>.

В соответствии с проведенным анализом реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления предлагается внести некоторые предложения в усовершенствование законодательства Российской Федерации. Для наиболее эффективной реализации права граждан на обращение за защитой прав необходимо создание Комитета по петициям и петиционной комиссии в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Подобное предложение требует внесения изменений в Регламент Государственной Думы ФС РФ, а именно в ст. 19 главы 4 «Комитеты и комиссии Государственной Думы». Данные изменения предлагается отразить в ст. 6 и ст. 11 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной

Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Еще одно изменение касается возрастного ограничения для лиц, подающих петиции, его предлагается снизить до 16 лет в связи с тем, что молодежь нашей страны не просто поддерживает демократические перемены, активно участвует в деятельности гражданского общества, а также все чаще отстаивает

свою гражданскую позицию, пытаясь воздействовать на политику государства.

Соответственно, необходимо отметить важность права на петицию для стремительно развивающегося института непосредственной демократии. Обращения граждан помогут корректировать направления внутренней политики государства и направлять ее на решение наиболее острых социальных вопросов.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>3</sup> Конституции зарубежных государств : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособие / В. В. Маклаков. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 172.

<sup>4</sup> Саблин Д. А. Права человека : учеб. пособие для вузов. Оренбург, 2005. С. 57.

<sup>5</sup> Марк фон Люпке, Ольга Капустина. URL: <https://www.dw.com/ru>

<sup>6</sup> URL: <https://de.vesti.news/grazhdane-germanii-stali-aktivno-pisat-petitsii-vlastyam-2019051514454735.htm>

<sup>7</sup> URL: <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fgermania.one%2Fnemeckie-shkolniki-protestujut-protiv-vpusknogo-jekzamena-po-matematike%2F>

<sup>8</sup> О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» : указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 10. Ст. 1019.

<sup>9</sup> Сергеева А. А. Об отдельных проблемах реализации общественных инициатив граждан // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 71–74.

<sup>10</sup> Беликов Е. Г. Развитие принципа демократизма в финансовом праве в условиях формирования социального государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 11–15.

*Воронежский государственный университет*

**Шелудякова Т. В.**, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: [sheludyakovatv@yandex.ru](mailto:sheludyakovatv@yandex.ru)

Тел.: 8-951-850-38-98

**Овечкина А. И.**, студент

E-mail: [nik-anastasiya-ow.lip@yandex.ru](mailto:nik-anastasiya-ow.lip@yandex.ru)

Тел.: 8-980-253-83-10

*Voronezh State University*

**Sheludyakova T. V.**, Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: [sheludyakovatv@yandex.ru](mailto:sheludyakovatv@yandex.ru)

Тел.: 8-951-850-38-98

**Ovechkina A. I.**, Student

E-mail: [nik-anastasiya-ow.lip@yandex.ru](mailto:nik-anastasiya-ow.lip@yandex.ru)

Тел.: 8-980-253-83-10

УДК 342.25

**А. В. Белов**

*Воронежский государственный университет*

## **СИСТЕМА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*В работе анализируются изменения, внесенные законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» в ст. 132 о месте органов местного самоуправления в системе публичной власти.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: структура органов местного самоуправления, система органов местного самоуправления, публичная власть, публичное право, частное право, государственная власть.*

## **THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT**

*The article analyzes the changes introduced by the law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation "On improving the regulation of certain issues of public authority organization" in Article 132, on the place of local governments in the public authority system.*

*К e y w o r d s: structure of local government, system of local government, public authority, public law, private law, state power.*

Поступила в редакцию 30 апреля 2020 г.

Вопрос о формировании четкого представления о сущности местного самоуправления и его отражении в легальном определении местного самоуправления в Российской Федерации в настоящее время остается дискуссионным. При этом под словом «формирование» мы понимаем не только законодательное определение понятия местного самоуправления, которое имеется в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 1): «Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления на-

родом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»<sup>1</sup>. Необходимо также рассматривать исторически сложившееся понятие об этом у населения страны. Не любой гражданин Российской Федерации сможет четко ответить на вопрос, что такое местное самоуправление, однако

---

© Белов А. В., 2020

многие предполагают, что это, прежде всего, решение населением конкретного города, района, поселка вопросов, возникающих именно на этой территории, тем населением, которое непосредственно там проживает.

Решению актуальных вопросов развития конкретной территории способствуют обособленно сформированные, но взаимосвязанно функционирующие организации, их структурные подразделения, обладающие властными полномочиями и компетенцией, – органы местного самоуправления, каждый из которых имеет свою компетенцию, позволяющую решать вопросы местного значения.

Необходимо обратить внимание на возможность создания такой системы органов местного самоуправления, которая будет эффективно решать задачи местного значения того или иного муниципального образования. Это находит отражение в ст. 131 Конституции РФ, которая закрепляет: «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» (новая редакция данной статьи, не вступившая в силу, сформулирована следующим образом: «Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом»<sup>2</sup>).

В самой Конституции не сказано, что это именно система органов местного самоуправления, но само понятие «структура» подразумевает перечень органов, которые будут взаимодействовать и решать задачи местного значения.

В настоящее время в Российской Федерации существует трехуровневая система органов власти. Она представляет собой систему органов власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. На данный момент в тесной взаимосвязи находятся только органы Федерации и субъектов РФ. Так, согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Нас интересует в данном случае утверждение о том, что это осуществляется «в соответствии с общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти». Сама Конституция РФ говорит о том, что данная система органов должна быть непосредственно взаимосвязана, а ч. 2 данной статьи уже указывает, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти РФ. Таким образом, они создают двухуровневую систему публичной власти. Под органами публичной власти понимается многоуровневая система органов власти, которые при тесном взаимодействии на различных уровнях решают вопросы государства в целом. Это прямо вытекает из мнения О. М. Рой, который считает, что «уровни власти – вертикально упорядоченные ранги исполнительской деятельности, разделенные в соответствии с режимом делегирования полномочий от высших управленческих звеньев к низшим». В его понимании количество уровней говорит о степени субординации в принятии управленческих решений и порядке передачи командной информации. Причиной повышения ко-

личества уровней является более обширное количество образуемых целей, и соответственно функций, а значит повышается уровень специализации<sup>3</sup>.

Таким образом, возможно создать многоуровневую систему органов публичной власти, которая будет состоять из 3 подсистем, представляемых федеральными органами власти, органами власти субъектов РФ и органами власти местного самоуправления. Однако необходимо уточнить, является ли целесообразным создание такой сложной, многоуровневой системы органов власти, которые будут между собой тесно взаимосвязаны и выстроены в строго иерархической подотчетности друг другу.

В теории существует проблема относительно самого понятия системы. Этимологическое значение понятия системы – «это совокупность частей, находящихся в связях между собой, образующая определенную целостность, единство»<sup>4</sup>. Если органы местного самоуправления являются неотъемлемой частью органов власти в Российской Федерации, необходимо уточнить, возможно ли рассмотрение этих органов как системы. На данный момент ни в одном нормативном правовом акте Российской Федерации не указано, являются ли органы местного самоуправления системой. Так, В. С. Пронина пишет, что «к сожалению, в настоящее время нет единого толкования терминологии “система органов” и “структура органов”»<sup>5</sup>. В какой-то степени при составлении Конституции РФ была допущена подмена понятия «система» на «структуру» органов местного самоуправления, тем самым была допущена ошибка смыслового значения.

Под структурой, как правило, понимается внутреннее строение чего-либо, в том числе и органа власти. Представляются верными мнения В. П. Миронова, И. В. Выдрина, которые полагают, что юристы ранее использовали понятие «структура» для определения внутреннего строения какого-либо органа, а также при составлении общего

штатного расписания органа, при его наименовании, установлении его структурных подразделений, определении заработной платы сотрудников<sup>6</sup>. И. В. Выдрин считает, что словосочетание «структура органов местного самоуправления» не совсем уместно и точно. Значит, вопрос о структуре местных органов следует решать в уставах муниципальных образований, положениях, регламентах и т. п.<sup>7</sup>

Соответственно, структура и система не являются взаимозаменяемыми понятиями. Хотя мы часто привыкли слышать «структура» органов местного самоуправления, но, по сути, это замена слова «система». Возможно, подмена столь разных понятий вызвана тем, что законодатель хотел показать самостоятельность, обособленность органов местного самоуправления, не входящих в систему органов государственной власти. Оно является отдельной структурной единицей, которая формируется непосредственно самим населением того или иного муниципального образования в зависимости от нужд, необходимости достижения целей и решения задач, стоящих перед ними.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что органы местного самоуправления – это система, которая формируется непосредственно населением муниципального образования в зависимости от его потребностей, а структура каждого органа данной системы определяется населением муниципального образования.

Следует обратить внимание на роль органов местного самоуправления в системе публичной власти. Позиция по данному вопросу неоднозначна. С одной стороны, органы местного самоуправления не могут быть полностью обособлены от системы федеральных органов и органов субъектов РФ, поскольку они тесно взаимосвязаны. Но с другой стороны, органы местного самоуправления преследуют цели непосредственного решения задач на территории конкретного муниципального образования, а не в целом

государства или субъекта. Их компетенция более ограничена, так же как и цели.

Не совсем понятна необходимость формирования единой системы органов публичной власти. В таком случае органы местного самоуправления должны выполнять указания и распоряжения вышестоящих органов. А изначально они формировались для удовлетворения потребностей населения конкретного муниципального образования. Бесспорно, при отнесении органов местного самоуправления к органам публичной власти выстраивается целостная система, в которой станет возможным более четко разграничить компетенцию, бюджет. Но не будет ли такой подход противоречить основам местного самоуправления? На данный момент местное самоуправление ограничивается законом, а также денежными ресурсами (бюджетом). Происходит это из-за того, что большинство средств, поступающих в местный бюджет, являются денежными средствами из вышестоящих бюджетов, что ставит в серьезную зависимость муниципальные образования.

Складывается ситуация, при которой законодатель изначально принимал меры по расширению компетенции местного самоуправления, а в дальнейшем начинает ее сужать. По предложению Президента Российской Федерации В. В. Путина были приняты поправки в Конституцию РФ. Новая редакция ст. 132 Конституции РФ говорит, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»<sup>8</sup>. Анализ содержания этого положения обращает внимание на использование фразы «наиболее эффективного решения задач». Данное словосочетание исходит из слишком расплывчатого критерия эффективности. Из него мы не можем точно понять, какие задачи будут преследоваться, и каким образом будут развиваться направления вза-

имодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. В ст. 12 Конституции РФ, а также в ч. 4 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» четко сказано «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Значит, если мы хотим включить систему органов местного самоуправления в систему органов публичной власти, нужно сформировать более четкое понятие, что такое орган публичной власти, каковы их виды и особенности, а также определить сферу их деятельности.

В настоящее время существует много точек зрения относительно понятия публичной власти. Так, Л. А. Григорян пишет, что термин «публичная власть» означает «общественная власть»<sup>9</sup>. Схожей точки зрения придерживаются И. А. Азовкин<sup>10</sup>, М. И. Байтин<sup>11</sup> и Л. И. Каск<sup>12</sup>. В данном случае отождествляются понятия общественной власти и публичной. С этой позицией согласны не все. Например, А. И. Ким и Л. А. Григорян<sup>13</sup> убеждены, что «общественная и публичная власть не тождественны; тождественны же публичная и государственная власти, порожденные политическими отношениями»<sup>14</sup>. Их мнение разделяет и А. Г. Аникевич<sup>15</sup>. Т. Н. Семенова заявляет, что публичная власть – это «не всякая существующая в обществе власть, а только та, что охватывает всех его членов, власть в пределах всего социального организма в целом»<sup>16</sup>. Поэтому дать четкое определение публичной власти представляется сложным, а сказать точно, что публичная власть не тождественна государственной, невозможно.

Необходимо уделить внимание созданию такой единой системы органов, часть которой, не являясь органами государственной власти, могла бы тесно взаимодействовать и работать с ними в организационно слаженной структуре. Для этого стоит обратиться к основополагающим понятиям публичного права, или права государства, и частного

права, или права конкретного лица. На первый взгляд, это может показаться неуместным в рамках данной темы, но не стоит забывать, что именно публичное право является основополагающим базисом для публичной власти в целом в любой стране. А значит, полагаем целесообразным обратиться к определению, данному древне-римским юристам Ульпианом. Он писал в Дигестах Юстиниана: «Publicum jus est quod ad statum rei Romanie spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet, sunt enim guaedam publice uti-lia, guaedam privatum». В переводе на русский это означает: «Публичное право, которое относится к положению римского государства, частное, которое (относится) к пользе отдельных лиц; существует полезное в общественном отношении и полезное в частном отношении»<sup>17</sup>. Из этого следует, что публичная власть, право связаны с государственной властью. На основании этого можно сделать вывод, что государственное право и публичное право, государственная власть и публичная власть – это однородные понятия. Следовательно, органы местного самоуправления нельзя включать в систему органов публичной (государственной) власти.

По мнению отдельных ученых, публичная власть призвана действовать в территориально организованных коллективах. Она действует как в рамках отдельной страны в целом, так и на территории конкретного субъекта, муниципального образования и др. Например, В. Е. Чиркин, не давая четкого определения публичной власти, считает, что она существует в территориальном публичном коллективе, а значит, представляет собой воплощение их интересов<sup>18</sup>. А. А. Югов считает, что публичная власть – это «система всеобщего участия населения в решении совместных дел». Таким образом, публичная власть – это всякая политическая власть, осуществляемая гражданами в коллективных формах. Публичная власть – это особая и самостоятельная власть, не совпадающая по своему содержанию и объему с властью

государственной<sup>19</sup>. Л. М. Мамут пишет, что «публичная власть удовлетворяет потребности общества, достигшего известной стадии исторической зрелости, в полномасштабной интеграции, в надлежащем упорядочении социального общежития, в управлении общественным целым. Благодаря ей, она делается государственно-организованной коллективностью, публично властной организацией. Эта организация наделяет народ такими специфическими чертами-качествами, которых нет у народа-населения и нет у народа-нации»<sup>20</sup>.

Разделяем мнение Л. М. Мамута, так как публичная власть формировалась народом для удовлетворения потребностей общества, а затем такая организация, как государство, стала наделять народ специфическими чертами-качествами.

Таким образом, в заключение можно сделать следующие выводы.

1. Понятие «публичная власть» крайне обширно по своему содержанию и толкуется по-разному. Поэтому нельзя точно сказать, какое именно влияние окажет конституционная поправка о единой системе органов публичной власти.

2. Неправильно заранее говорить о том, что данная поправка ведет к негативным изменениям. Пока не получилось организовать обособленную систему местного самоуправления, которая, с одной стороны, не входила бы в систему государственной власти, а с другой стороны, не являлась бы полностью частноправовой. Идея обособленной системы органов местного самоуправления состояла в первую очередь в том, чтобы независимо от каких-либо государственных структур решать вопросы только конкретного территориального образования в рамках целей и задач, стоящих перед населением.

3. В любом случае не имеет смысла напрямую вмешиваться в вопросы местного значения того или иного муниципального образования. Территория Российской Федерации достаточно обширна, на ней проживают

более 190 народов, которые имеют свои обычаи, традиции и образ жизни. При реализации данной поправки нужно приложить максимум усилий, чтобы она, из-за столь разнообразной смысловой нагрузки, не создала из

органов местного самоуправления обычные местные органы государственной власти, которые не смогут в полной мере отвечать запросам населения того или иного муниципального образования.

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 27.12.2019). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: *Рой О. М.* Система государственного и муниципального управления : учеб. пособие. 3-е изд. СПб., 2009. С. 14.

<sup>4</sup> Толковый словарь русского языка : 8000 слов и фразеологических выражений / Российская АН ; Российский фонд культуры. 3-е изд., стер. М., 1995. С. 708.

<sup>5</sup> *Пронина В. С.* Правовое регулирование органов исполнительной власти. М., 1999. С. 23–27.

<sup>6</sup> См.: *Мионов В. П.* О структуре (системе) органов местного самоуправления с правами юридического лица // Рос. юрид. журнал. 2005. № 3. С. 43.

<sup>7</sup> См.: *Выдрин И. В.* Местное самоуправление в РФ : от идеи к практике. Екатеринбург, 1998. С. 67.

<sup>8</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> *Григорян Л. Л.* Народовластие в СССР. М., 1972. С. 16–21.

<sup>10</sup> См.: *Азовкин И. А.* Демократический характер государственной власти в СССР и механизм ее осуществления // Советское государство и право. 1968. № 9. С. 11–16.

<sup>11</sup> См.: *Байтин М. И.* Государство и политическая власть. Саратов, 1972. С. 134.

<sup>12</sup> См.: *Каск Л. И.* О признаках государства // Правоведение. 1963. № 1. С. 26–37.

<sup>13</sup> *Григорян Л. А.* Социалистическая государственная власть и представительная форма ее осуществления // Сов. государство и право. 1969. № 3. С. 84.

<sup>14</sup> *Ким А. И.* Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск, 1975. С. 65.

<sup>15</sup> См.: *Аникевич А. Г.* Политическая власть : вопросы методологии исследования. Красноярск, 1986. С. 47.

<sup>16</sup> *Семенова Т. Н.* Государство и государственная власть в классово-антагонистическом обществе // Философские науки. 1978. № 6. С. 18.

<sup>17</sup> Памятники римского права : Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М., 1997. С. 157.

<sup>18</sup> См.: *Чиркин В. Е.* Публичная власть. М., 2005. С. 20.

<sup>19</sup> См.: *Югов А. А.* Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург, 1999. С. 12.

<sup>20</sup> *Мамут Л. С.* Народ в правовом государстве. М., 1999. С. 36.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

**Белов А. В.**, студент

**Belov A. V.**, Student



**В. П. Бирюкова**

*Воронежский государственный университет*

## **КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕСПЧ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

*В статье рассматриваются проблемы взаимодействия КС РФ и ЕСПЧ. Автор показывает позицию Конституционного Суда России в отношении исполнения некоторых решений ЕСПЧ. Автор считает, что в силу ч. 4 ст. 15 Конституции Конвенция имеет преимущество перед законами, но не перед Конституцией.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* Конституционный Суд РФ, ЕСПЧ, исполнение решений ЕСПЧ.

## **CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE ECtHR: PROBLEMS OF INTERACTION**

*The article discusses the problems of interaction between the Constitutional Court of the Russian Federation and the ECtHR. The author shows the position of the Constitutional Court of Russia regarding the implementation of some decisions of the ECtHR. The author considers that by virtue of Part 4 of Art. 15 of the Constitution, the European Convention takes precedence over acts, but not over the Constitution of Russia.*

*К e y w o r d s:* Constitutional Court of the Russian Federation, the ECtHR, enforcement of judgments of the ECtHR.

Поступила в редакцию 16 февраля 2020 г.

Конституция Российской Федерации гласит, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Это правило распространяется и на Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее Конвенция), ратифицированную Российской Федерацией в 1998 г.

В соответствии с Конвенцией был учрежден Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ, Суд), куда вправе обращаться физические и юридические лица, чьи конвенционные права были нарушены соответствующим государством. Российская Федерация признала юрисдикцию ЕСПЧ обязательной

по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней. Для российской правовой системы обязательными признаются не только нормы Конвенции, но и прецеденты Суда. Актуальность проблемы имплементации этой правовой позиции обусловливается растущим числом жалоб, подаваемых против Российской Федерации в ЕСПЧ.

Однако именно это признание, изначально нацеленное на обеспечение соблюдения положений Конвенции и беспристрастной защиты прав человека вне зависимости от государства, привело к тому, что в 2000-х гг. ЕСПЧ обнаружил тенденцию превышать свои полномочия. «Устав» от многочисленных и однотипных жалоб, Суд предложил применять Конвенцию (в его собственном толковании, разумеется) как инструмент общеевро-

---

© Бирюкова В. П., 2020

пейского публичного порядка, который бы превалировал над национальным законодательством. В число законодательных актов ЕСПЧ в нулевых годах стал относить и конституции государств. В свою очередь, конституционные суды ряда европейских стран приняли меры по защите национальных конституций, разработав доктрину его верховенства над правом ЕС. Россия также приняла аналогичные меры.

Так, в 2015 г. было принято Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»<sup>1</sup>.

Постановлением № 21-П Конституционный Суд РФ объявил себя последней инстанцией по разрешению вопроса о возможности исполнения решения ЕСПЧ в свете противоречия их Конституции. «Таким образом, международный договор является для его участников обязательным в том значении, которое может быть уяснено с помощью приведенного правила толкования. С этой точки зрения, если Европейский Суд по правам человека, если Европейский Суд по правам человека, толкуя в процессе рассмотрения дела какое-либо положение Конвенции о защите прав человека и основных свобод, придает используемому в нем понятию другое, не-

жели его обычное, значение либо осуществляет толкование вопреки объекту и целям Конвенции, то государство, в отношении которого вынесено постановление по данному делу, вправе отказаться от его исполнения, как выходящего за пределы обязательств, добровольно принятых на себя этим государством при ратификации Конвенции. Соответственно, постановление Европейского суда по правам человека не может считаться обязательным для исполнения, если в результате толкования конкретного положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, на котором основано данное постановление, осуществленного в нарушение общего правила толкования договоров, смысл этого положения разоидется с императивными нормами общего международного права (*Jus cogens*), к числу которых, безусловно, относятся принцип суверенного равенства и уважения прав, присущих суверенитету, а также принцип невмешательства во внутренние дела государств».

14 декабря 2015 г. Госдума ФС РФ приняла ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>2</sup>. Теперь Конституционный Суд РФ вправе рассматривать запросы Министерства юстиции РФ о возможности исполнения решения ЕСПЧ.

Новое полномочие было реализовано в Постановлении КС РФ от 19 января 2017 г. № 1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации»<sup>3</sup>. Стоит напомнить, что согласно этому решению, Российская Федерация должна была выплатить бывшим акционерам компании компенсацию в размере 1,86 млрд евро.

Конституционный Суд РФ признал невозможность исполнения решения ЕСПЧ в связи

с противоречием Конституции РФ. «Постановление Европейского суда по правам человека не может считаться обязательным для исполнения Российской Федерацией, если конкретное положение Конвенции о защите прав человека и основных свобод, на которое опирается это постановление, в результате толкования, осуществленного в нарушение общего правила толкования договоров, по своему смыслу вступает в противоречие с имеющими свои основания в международном публичном порядке и формирующими национальный публичный порядок положениями Конституции Российской Федерации, прежде всего относящимися к правам и свободам человека и гражданина и к основам конституционного строя России».

Такой подход Конституционного Суда РФ вовсе не означает, что наше государство отказывается от своих конвенционных обязательств и теперь не учитывает правовых позиций ЕСПЧ. Напротив, КС признает значимость деятельности ЕСПЧ по выявлению недостатков национального правового регулирования и предложению путей к их устранению, но только в условиях сохранения кон-

ституционного суверенитета каждого государства. Однако КС России подчеркивает, что взаимодействие европейского и конституционного правопорядка невозможно в условиях субординации, поэтому необходима форма диалога между различными правовыми системами как основа их надлежущего равновесия. Если Конституция Российской Федерации не позволяет согласиться с отдельным постановлением ЕСПЧ, это несогласие должно быть отражено в решении Конституционного Суда. Таким образом, Россия готова к поиску правомерного компромисса в случае такого несогласия, однако она оставляет за собой определение степени своей готовности.

Подводя итоги, заметим, что Конвенция 1950 г. является международным договором и применяется в том толковании, какое ей дает ЕСПЧ. Вместе с тем, в силу ч. 4 ст. 15 Конституции, Конвенция имеет преимущество перед законами, но не перед Конституцией. Следовательно, когда речь идет о толковании неконституционных вопросов, правовые позиции Конституционного Суда основываются именно на данном Европейским судом толковании Конвенции.

<sup>1</sup> URL: <https://rg.ru/2015/07/27/ks-dok.html>

<sup>2</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Там же.

*Воронежский государственный университет*

**Бирюкова В. П.**, студент

*E-mail: biriuckova.valerya@yandex.ru*

*Тел.: 8-920-451-47-70*

*Voronezh State University*

**Biriukova V. P.**, Student

*E-mail: biriuckova.valerya@yandex.ru*

*Tel.: 8-920-451-47-70*

О. А. Девятнин

Воронежский государственный университет

## О КОНЦЕПЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*В статье исследована история и принципы административно-территориального устройства, а также на их основе возможный проект реформы в России в виде схематичной таблицы.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* субъект Российской Федерации, реформа, административно-территориальное устройство, принципы административно-территориального устройства, регионы России.

## ON THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION

*The article explores the history and principles of the administrative-territorial structure, as well as on their basis, a possible reform project in Russia in the form of a schematic table.*

*К е у в о р д s:* subject of the Russian Federation, reform, administrative-territorial system, principles of the administrative-territorial device, regions of Russia.

Поступила в редакцию 30 апреля 2020 г.

Необходимость в административно-территориальной реформе в нашем государстве назрела давно. Последняя реформа такого типа была осуществлена еще в далеком 1957 г. За 30 лет существования Российской Федерации административно-территориальная политика в стране корректировалась лишь незначительно. Но при этом в связи с новыми экономическими реалиями, массовой урбанизацией и многими другими причинами ситуация в стране очень изменилась, и административно-территориальная политика в стране требует пересмотра.

В качестве предложения для обсуждения была разработана концепция реформы административно-территориального устройства РФ, согласно которой предлагается создание вместо имеющегося деления на 8 фе-

деральных округов и 85 субъектов деление страны на макрорегионы, округа и города особого значения, два из которых (Москва и Санкт-Петербург) будут наделены особым статусом городов столичного значения.

Целями и достоинствами данной реформы являются: более четкое осуществление власти на местах; уменьшение бюрократии и коррупционных факторов; экономический и социальный рост в первую очередь небольших и отдаленных городов России; разгрузка крупных городских агломераций; создание на их уровне новых центров притяжения помимо Москвы; решение проблемы неопределенности статуса административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации с особым статусом; установление реального равенства субъектов.

На данный момент, согласно п. 3 ст. 5 Конституции РФ<sup>1</sup>, федеративное устройство

---

© Девятнин О. А., 2020

Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. Но на деле реального полного равноправия не существует. Субъекты, например, выдвигают равное количество сенаторов в Совет Федерации, но при этом у них нет равенства в экономическом, политическом смысле этого слова, а также нет равенства при распределении общего бюджета.

Данная концепция основывается на следующих принципах административно-территориального устройства.

1. Принцип учета прав национальностей – учет интересов каждой из национальностей, который крайне важен при проведении реформы и является главнейшим принципом при ее реализации. Определять статус региона стоит, исходя из статистических данных и мнения населения. Это значит, что от населения зависит статус округа или города, официальный язык, наименование, символика и т. п.

2. Принцип доступности – близкая доступность населению всех социально значимых инфраструктурных объектов, предприятий особой важности, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения, а также всеобщей разумной транспортной доступности населения к центру региона.

3. Принцип экономической целесообразности – успешное функционирование с финансовой и экономической точки зрения субъектов, неразрывность промышленного потенциала, а также самокупаемость бюджетов<sup>2</sup>.

В реализации данного проекта стоит исходить также и из исторического опыта. Все регионы нашей страны с ростом населения и промышленного потенциала переходили к разделению и перераспределению. Если в

1913 г. на территории нашей страны было порядка 50 регионов, то к 1957 г. их стало уже около 90. При составлении проекта учитывались все наработки, опыт и практика их применения советскими учеными с 1928 по 1957 г., в первую очередь реформа 1928–1934 гг., по которой были сформированы большие края и области и округа в их составе, также были учтены мнения современных ученых в данной сфере<sup>3</sup>. В то время данная реформа была признана нецелесообразной и неэффективной в связи со сложным осуществлением управления унитарной по своей сути советской республикой, но сейчас она может найти свое применение с учетом поправок на современные реалии во многом в связи с тем, что в нашей стране взят курс на построение реального федерализма.

Для описания технологии выделения субъектов согласно проекту реформы будут использованы следующие основные термины и понятия.

1. Макрорегионы – аналоги существующих в современном законодательстве Федеральных округов<sup>4</sup>, но при более широкой роли полномочного представителя, который будет назначаться при непосредственно полном участии округов и городов особого значения, входящих в состав макрорегионов. Данное деление соответствует идеям, которые высказываются на правительственном уровне, а также в сообществе ученых, по которым преобразование административно-территориального устройства в нашей стране возможно путем укрупнения и создания так называемых крупных «губерний»<sup>5</sup>. Центр региона выбирается в основном по принципу центрального местоположения по отношению ко всем округам.

2. Города столичного значения (ГСЗ) – города, имеющие особый и исключительный статус в системе административно-территориального устройства, сходный со статусом города федерального значения в современном законодательстве. Согласно проекту реформы, они будут наделены статусом, рав-

ным макрорегионам в связи с многочисленностью населения и колоссальным по российским меркам экономическим потенциалом.

3. Города особого значения (ГОЗ) – крупные городские агломерации в России, имеющие на относительно небольшой территории население более миллиона человек и выделенные в статус отдельного субъекта. Некоторые города по аналогии с округами могут быть национальными. Создание крупных городских агломераций в качестве отдельных субъектов необходимо для лучшего городского самоуправления, в частности, деления городов на большее количество внутригородских районов. Также это необходимость учета современных реалий в связи с высокими темпами урбанизации в стране за последние 30 лет, которая вызвала стремительный рост данных агломераций. Кроме того, стоит отметить, что образование данных городов соответствует доктрине создания новых центров притяжения, которая обсуждается в правительстве, а также некоторыми учеными-конституционалистами<sup>6</sup>.

4. Округа – территории, наделенные согласно проекту реформы статусом субъектов РФ, закрепленные в Конституции РФ и имеющие равный статус. Центрами округов, как правило, выбраны города с населением от 50 до 500 тыс. человек, расположенные в отдалении от крупнейших городских агломераций или непосредственно примыкающие к ним. По статусу представляют собой нечто среднее между регионом и муниципальным районом, но при этом имеющие статус именно регионов и осуществляющие всю полноту власти, что присуще регионам согласно современному законодательству (кроме малых округов, они будут ограничены в ряде полномочий и по ряду вопросов будут подчинены более крупным, соседним округам и центру)<sup>7</sup>.

При создании округа стоит исходить из транспортной доступности его центра. Модель его формирования основана на выделении в качестве центра округа крупного (или

при его отсутствии малого) города и включения в его состав территорий, находящихся по расстоянию около 110 км к нему. Вторым признаком является население, которого в каждом округе должно быть не менее 150 тыс. человек. Иные регионы будут иметь статус малых из-за территориальной удаленности и традиционного уклада жизни северных народов. Также в составе округов будут образованы волости как промежуточная единица между сельсоветами и районами. Каждый населенный пункт со статусом города в округе будет иметь статус города окружного подчинения.

По типу округа могут быть:

– малыми – регионы, имеющие меньший объем власти на местах и подчиняющиеся более крупным округам или имеющие статус территорий прямого федерального подчинения из-за малонаселенности, труднодоступности, отдаленности и малого объема экономических ресурсов и политических рычагов для полноценного осуществления власти на местах наравне с обычными округами; в аналогии с современным законодательством их статус схож со статусом автономных округов<sup>8</sup>;

– национальными – округа, на территории которых проживает большое количество титульного этноса и им предоставлен особый статус в данном регионе. Этнос может: абсолютно превалировать в регионе; иметь равное количество с русским этносом; иметь национальное представительство или просто значительное количество в регионе. Также это отразится на статусе языка в регионе. Кроме того, национальные округа будут иметь свое особое наименование, символику и закрепленный особый статус в конституции.

В соответствии с предложенной методологией предлагаем следующее изменение видов регионов и городов, существующих в рамках современного административно-территориального деления Российской Федерации.

*Города столичного значения (ГСЗ)*

Москва. Данный регион будет представлять собой большую Московскую городскую агломерацию, объединенную вместе с городами-спутниками. Общая численность населения данного образования, таким образом, составит порядка 20 млн человек.

Санкт-Петербург. Большая Санкт-Петербургская агломерация вместе с города-

ми-спутниками. Общая численность населения составит порядка 6,5 млн человек.

*Города особого значения (ГОЗ)*

Волгоград, Воронеж, Екатеринбург, Казань, Краснодар, Красноярск, Нижний Новгород, Новосибирск, Омск, Пермь, Ростов-на-Дону, Самара, Саратов, Севастополь, Уфа, Челябинск.

*Макрорегионы и округа (описаны схематично в виде таблицы)*

1. Западный макрорегион, центр – г. Новгород.
Калининградский округ на основе Калининградской области. Псковский и Великолукский (вместе с югом Новгородской области и западом Тверской) округа на основе Псковской области. Новгородский и Боровичский (вместе с северо-западной частью Тверской области) округа на основе Новгородской области. Тихвинский, Выборгский и Гатчинский округа на основе Ленинградской области. Череповецкий округ на основе Вологодской области.
2. Центральный макрорегион, центр – г. Тула.
Ржевский и Тверской округа со включенными в их состав территориями северо-запада Московской области на основе Тверской области. Сергиево-Посадский округ на основе северной части Московской, южной Ярославской и западной Владимирской областей. Коломенский округ на основе восточной части Московской области. Серпуховский округ на основе южной части Московской и северной части Калужской области. Смоленский и Вяземский (вместе с западной частью Московской области) округа на основе Смоленской области. Брянский (вместе с южной частью Калужской области в составе так называемой Брянско-Люденовской агломерации <sup>9</sup> ) и Клинецовский округа на основе Брянской области. Калужский, Орловский и Рязанский округа на основе одноименных областей.
3. Восточный макрорегион, центр – г. Нижний Новгород.
Вологодский, Ярославский и Ивановский округа на основе одноименных областей. Костромской и Шарьинский округа на основе Костромской области. Владимирский и Муромский (вместе с западной частью Нижегородской области) округа на основе Владимирской области. ГОЗ Нижний Новгород, Арзамасский и Семеновский округа на основе Нижегородской области. Сасовский округ на основе Рязанской области. Национальный округ Мордовия с центром в г. Саранск на основе Республики Мордовия.

<p>4. Северный макрорегион, центр – г. Архангельск.</p>
<p>Архангельский, Плесецкий и Котласский (вместе с восточной частью Вологодской области) округа на основе Архангельской области.          Национальные округа Карелии: северный с центром в г. Сегежа и южный с центром в г. Петрозаводск на основе Республики Карелия.          Мурманский и Апатитский (вместе с частью севера Республики Карелия) округа, также малый Саамо-Кольский округ на основе Мурманской области.          Национальный Ненецкий округ на основе Ненецкого АО.          Национальные округа Коми: Усинский (северный), Ухтинский (центральный) и Сыктывкарский (южный) на территории Республики Коми.</p>
<p>5. Центрально-Черноземный макрорегион, центр – г. Воронеж.</p>
<p>ГОЗ Воронеж, Россошанский (с восточной частью Белгородской области), Лискинский, а также Борисоглебский (с северной частью Волгоградской и южной Тамбовской областей) округа на основе Воронежской области.          Тамбовский округ на основе одноименной области.          Елецкий (вместе с восточной частью Орловской и южной частью Тульской областей) и Липецкий округа на основе Липецкой области, оба округа будут примыкать к ГОЗ Воронеж.          Скольский (вместе с восточной частью Курской и северо-западной частью Воронежской областей) и Белгородский округа на основе Белгородской области.          Курский и Орловский округа на основе одноименных областей.</p>
<p>6. Южный макрорегион, центр – г. Ростов-на-Дону.</p>
<p>ГОЗ Ростов-на-Дону, Каменский с центром в г. Каменск-Шахтинский, Таганрогский, Волгодонский и Сальский округа на основе Ростовской области.          ГОЗ Краснодар, Ейский, Тихорецкий, Армавирский, Новороссийский и Сочинский округа на основе Краснодарского края.          Адыгейский национальный округ на основе одноименной Республики.          Евпаторийский, Симферопольский и Керченский округа, а также ГОЗ Севастополь на основе Республики Крым.          ГОЗ Волгоград, Донской и Михайловский округа на основе Волгоградской области.          Ахтубинский округ на основе Астраханской области.</p>
<p>7. Северо-Кавказский макрорегион, центр – г. Пятигорск.</p>
<p>Ставропольский, Пятигорский и Буденновский (Прикумский) округа за счет Ставропольского края.          Прохладный округ за счет южной части северных территорий Кабардино-Балкарии и Северной Осетии, а также восточных территорий Ставропольского края. Основная градация при создании данного региона по национальному принципу, а именно наличие абсолютного большинства русского населения на данных территориях.          Кабардино-Балкарский, Калмыцкий и Карачаево-Черкесский национальные округа на территории одноименных Республик.</p>



<p>8. Каспийский макрорегион, центр – г. Махачкала. Данный регион сформирован в первую очередь по национальному признаку.</p>
<p>Целесообразно выделить из Республики Дагестан 3 части: южную с большим количеством тюркского и шиитского населения (лезгинов и азербайджанцев) с центром в г. Дербент; центральную с центром в г. Махачкала; северную, по большей степени населенную русскими, с центром в г. Кизляр. Стоит отметить, что подобное разделение уже предлагалось республиканскими властями, советскими и современными учеными<sup>10</sup>.</p> <p>На территории Северной Осетии, Ингушетии и Чеченской Республики сформировать одноименные национальные округа.</p> <p>Астраханский округ на территории Астраханской области.</p>
<p>9. Волжский макрорегион, центр – г. Балаково.</p>
<p>Камышинский округ за счет северо-востока Волгоградской области и юга Саратовской области.</p> <p>ГОЗ Саратов, Балашовский и Балаковский округа за счет Саратовской области.</p> <p>Пензенский и Кузнецкий (вместе с юго-западной частью Ульяновской области) округа за счет Пензенской области.</p> <p>ГОЗ Самара и Жигулевский округ с центром в г. Тольятти за счет Самарской области.</p> <p>Бузулукский округ за счет восточной части Самарской и западной части Оренбургской областей.</p> <p>Ульяновский (Симбирский) округ за счет Ульяновской области.</p>
<p>10. Татарский макрорегион, центр – г. Казань. Идея создания данного региона существовала еще 1918 г.</p>
<p>ГОЗ Казань, национальные округа Татарстана: западный с центром в г. Зеленодольск; южный с центром в г. Чистополь; северный с центром в г. Набережные Челны; восточный с центром в г. Альметьевск.</p> <p>Национальные округа: Марийский (с включением в состав округа части юго-запада Кировской области по принципу территориальной доступности) с центром в г. Йошкар-Ола и Чувашский с центром в г. Чебоксары за счет одноименных регионов.</p>
<p>11. Башкирский макрорегион, центр – г. Уфа.</p>
<p>ГОЗ Уфа, национальные округа Башкортостана: северный с центром в Нефтекамске; южный с центром в Стерлитамаке; восточный с центром в г. Магнитогорск, объединенный с частью Челябинской области.</p> <p>Оренбургский и Орский (включая часть юга Башкортостана) округа за счет Оренбургской области.</p>
<p>12. Макрорегион Восточный Урал, центр – г. Екатеринбург.</p>
<p>ГОЗ Челябинск, Златоустский и Троицкий округа за счет Челябинской области.</p> <p>ГОЗ Екатеринбург, Серовский, Тагильский, Первоуральский, Ирбитский и Уральский (с центром в г. Каменск-Уральский, объединенным с северо-западом Курганской области) за счет Свердловской области.</p> <p>Курганский округ на основе одноименной области.</p> <p>Тюменский, Ишимский и Тобольский округа за счет Тюменской области.</p>

<p>13. Макрорегион Западный Урал, центр – г. Пермь.</p>
<p>На территории Пермского края сформировать ГОЗ Пермь, Кунгурский, Березниковский округа и Коми-Пермяцкий национальный округ с центром в г. Кудымкар.          Национальные округа Удмуртии: северный с центром в г. Глазов и южный с центром в г. Ижевск.          За счет Кировской области сформировать Кировский (Вятский) округ.</p>
<p>14. Макрорегион Ямало-Обь – г. Сургут. Округа объединены общей промышленной инфраструктурой.</p>
<p>Из территорий автономных округов (Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого) сформировать, соответственно: Салехардский, Новоуренгойский, Ноябрьский, Няганский, Ханты-Мансийский, Сургутский и Нижневартовский округа и включить в их состав прилегающие к ним территории.          Из территории Республики Коми выделить Воркутинский округ в состав данного макрорегиона по принципу доступности.</p>
<p>15. Макрорегион Западная Сибирь, центр – г. Новосибирск.</p>
<p>На территории Омской области сформировать Омский округ и ГОЗ Омск, не входящий в его состав, и Тарский округ.          На территории Новосибирской области сформировать Куйбышевский (Каинский) округа, ГОЗ Новосибирск и Бердский округ.          Территорию Алтайского края разделить на 3 части с центрами в крупных городах региона, расположенных в достаточной удаленности друг от друга соответственно: Бийский, Барнаульский и Рубцовский округа.          Из Республики Алтай создать национальный Горноалтайский округ с центром в поселке Кош-Агач, который территориально находится в центре региона, в отличие от нынешней его столицы г. Горноалтайск.          Из территории Кузбасса сформировать Новокузнецкий и Кемеровский округа.          Из Томской области сформировать Томский округ и малый Васюганский округ.</p>
<p>16. Макрорегион Восточная Сибирь, центр – г. Красноярск.</p>
<p>Из территории Республики Хакасия сформировать Хакасский национальный округ и расширить его за счет территорий Красноярского края, прилегающих непосредственно к Республике и ее столице, также сформировать в единую агломерацию (муниципальное образование) столицу г. Абакан вместе с городами спутниками Минусинск и Черногорск.          Территорию Республики Тыва оставить без изменения.          На территории Красноярского края сформировать: Ачинский, Лесосибирский и Канский округа, а также ГОЗ Красноярск. На севере субъекта создать Норильский округ, также сформировать малые округа: Таймырский с центром в п. Хатанга и Эвенкийский с центром в п. Тура.</p>

17. Байкальский макрорегион, центр – г. Иркутск.
Из территории Иркутской области сформировать: Усть-Илимский, Братский, Тулунский и Иркутский округа, на отдаленных территориях (в частности, в излучине рек Витим и Лена), находящихся в 1 тыс. км от Иркутска, сформировать отдельный малый округ. Территорию Республики Бурятия целесообразно разделить на южную часть с центром в г. Улан-Удэ и северную с центром в г. Северобайкальск. Территорию Забайкальского края разделить на Читинский и Краснокаменский округа.
18. Якутский макрорегион, центр – г. Якутск.
Из западной части Амурской области и южной части Якутии создать Нерюнгинский округ. В Республике Якутии создать Якутский и Мирненский округа, а также на севере региона в труднодоступных и малонаселенных участках территории создать три малых округа с центрами в поселках Жиранск, Батагай и Зырянка.
19. Дальневосточный макрорегион, центр – г. Хабаровск.
Из части Амурской области создать Благовещенский округ. Из Еврейской АО создать Биробиджанский округ. На территории Хабаровского края создать: Хабаровский, Комсомольский, Николаевский и Советскогаванский (Знаменский) округа. Также создать малый округ – Охотский. На территории Приморского края создать: Лесозаводский, Дальнегорский, Арсеньевский и Владивостокский округа. На территории Магаданской области создать одноименный округ. На территории Камчатского края создать Камчатский округ и малый национальный Корякский округ. На территории Сахалинской области создать Сахалинский округ. На территории Чукотки создать малые округа – Западная Чукотка с центром в г. Билибино и Восточная Чукотка с центром в г. Анадырь.

В заключение следует подчеркнуть, что предложенная концепция административно-территориальной реформы является определенным консенсусом между существующими мнениями об укрупнении и уменьшении регионов. Согласно данному проекту, будут сформированы как крупные провинции (макрорегионы), так и небольшие округа, при

этом наделенные статусом субъектов и расширенными полномочиями в сфере самоуправления. Провести данную реформу можно при активном взаимодействии населения и властей всех уровней, а также при условии ее надлежащего финансирования и соответствующего изменения нормативно-правовой базы.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ). URL: pravo.gov.ru

<sup>2</sup> См.: Степанова Ю. В. Принципы административно-территориального устройства субъектов РФ // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2012. № 4. С. 117–118.

<sup>3</sup> См.: Тархов С. А. Изменение административно-территориального деления России за последние 300 лет // География. 2001. № 15. С. 5.

<sup>4</sup> О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 г. // Рос. газета. 2018. 13 дек.

<sup>5</sup> См.: Шиббаева О. О. Укрупнение регионов : проблемы и перспективы // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 26. С. 4.

<sup>6</sup> См.: Скулов Б. А. Развитие городских агломераций – наше будущее? URL: <https://ardexpert.ru/article/11073>

<sup>7</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с изм. и доп. от 01.04.2020). URL: [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru)

<sup>8</sup> Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации : федеративный договор от 31 марта 1992 г. // Рос. газета. 1992. 1 апр.

<sup>9</sup> См.: Максимов А. Н., Озяков А. Е. Внутригородские муниципальные образования городских округов России : в поисках новой функциональности в постсоветское время // Политическая наука. 2019. № 2. С. 141.

<sup>10</sup> См.: Тархов С. А. Изменение административно-территориального деления России за последние 300 лет // География. 2001. № 15. С. 6.

*Воронежский государственный университет*

**Девятнин О. А.**, студент

*E-mail: devyatnov@mail.ru*

*Тел.: 8-996-450-20-62*

*Voronezh State University*

**Devyatnin O. A.**, Student

*E-mail: devyatnov@mail.ru*

*Tel.: 8-996-450-20-62*

**В. А. Попов**

*Воронежский государственный университет*

## **СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР И ИХ КЛАССИФИКАЦИЯ В СРАВНИТЕЛЬНОМ АНАЛИЗЕ ЗАКОНА ЛИТОВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «О ПУБЛИЧНОМ АДМИНИСТРИРОВАНИИ» И РОССИЙСКИХ ЗАКОНОПРОЕКТОВ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ**

*В условиях отсутствия федерального закона «Об административных процедурах» в статье анализируются различные точки зрения на понимание сущности и видов административных процедур, представленных в законопроектах К. В. Давыдова, П. И. Кононова и А. И. Стахова, В. В. Похмелкина, а также Закона Литовской Республики «О публичном администрировании».*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административная процедура, административное производство, публичное администрирование, административный регламент, административная услуга, функции исполнительной власти.

## **THE ESSENCE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES AND THEIR CLASSIFICATION IN THE COMPARATIVE ANALYSIS OF THE LAW OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA «ABOUT PUBLIC ADMINISTRATION» AND RUSSIAN DRAFT LAWS ON ADMINISTRATIVE PROCEDURES**

*In the absence of the Federal law «About administrative procedures», the article analyzes different points of view on understanding the essence and types of administrative procedures presented in the bills of K. V. Davydov, P. I. Kononov and A. I. Stakhov, V. V. Pokhmelkin, as well as the Law of the Republic of Lithuania «About public administration».*

*К е у о r d s:* administrative procedure, administrative proceedings, public administration, administrative regulations, administrative service, Executive functions.

Поступила в редакцию 3 ноября 2019 г.

В настоящее время одной из основных проблем в сфере правового регулирования деятельности органов публичной администрации, управленческого процесса в Российской Федерации в целом является отсутствие базового основополагающего законодатель-

ного акта – федерального закона об административных процедурах или административном производстве. Концепция административной реформы 2006–2010 гг.<sup>1</sup>, закрепившая основные итоги изменений в деятельности исполнительной власти в 2004 г., прежде всего, четкое разграничение основных функций государственного управления, и поста-

---

© Попов В. А., 2020

вившая в качестве основных целей и задач повышение качества и доступности государственных услуг, ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования, а также повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, к сожалению, не содержала ни в качестве цели, ни в качестве задачи разработку единого системообразующего закона. Между тем данная концепция нацеливала публичную власть на принятие специализированных нормативных актов – административных регламентов, основное назначение которых заключается в закреплении исчерпывающего перечня административных процедур в той или иной сфере публичного управления при оказании конкретной услуги или осуществления функции. Однако исходя из дефиниции административного регламента, которая дается в постановлении Правительства «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг»<sup>2</sup> и согласно которой регламентом является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, органа государственного внебюджетного фонда, государственной корпорации, наделенных в соответствии с федеральным законом полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий), осуществляемых органами, предоставляющими государственные услуги, в процессе предоставления государственной услуги в соответствии с требованиями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», можно сделать вывод о том, что данные правовые акты конкретизируют управленческую дея-

тельность исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, но не содержат общих положений об административных процедурах: общих правил и порядка их осуществления, а также принципов. Вышеуказанное постановление Правительства не закрепляет указанные требования, не включает принципы административных процедур в качестве обязательного элемента административных регламентов. Возникает вопрос о том, можно ли выстроить целостную картину этого института только посредством принятия административных регламентов, количество которых довольно-таки значительно? После принятия Концепции административной реформы, по данным статистики Министерства экономического развития Российской Федерации<sup>3</sup>, за 2006–2015 гг. федеральными органами исполнительной власти было утверждено в установленном порядке более 550 административных регламентов, свыше 17 000 административных регламентов утверждено на уровне субъектов Российской Федерации, более 94 000 – на уровне муниципальных образований. Рассуждая о многочисленности административных регламентов, нельзя не согласиться с мнением Ю. Н. Старилова о том, что «абсолютно точно можно утверждать, что административные регламенты сыграли большую роль в процессе усиления демократических порядков и законности в самой исполнительно-распорядительной деятельности органов публичного управления», однако «чрезмерная “бедность” российского законодательства об административных процедурах становится очевидной, а в будущем и нетерпимой»<sup>4</sup>. Разработчики проекта федерального закона «Об административном производстве» П. И. Кононов и А. И. Стахов, являющиеся сторонниками концепции единого интегративного административного процесса, также отмечают значительную разрозненность законов, правовых актов управления, определяющих особенности осуществления

административных процедур, указывая на необходимость базовой систематизации общих правил и принципов административного (досудебного) производства<sup>5</sup>. Учитывая широкий взгляд на административный процесс и административные процедуры как его базовый элемент, очевидна их взаимосвязь с административным судопроизводством, особенно с такими категориями административных дел, как оспаривание нормативных актов, решений, действий, бездействий органов публичной власти и их должностных лиц, регламентируемых главами 21 и 22 Кодекса административного судопроизводства<sup>6</sup>, поскольку данные правовые результаты административно-процедурной деятельности можно оспорить именно в порядке административного судопроизводства.

К настоящему моменту разработано несколько проектов законов об административных процедурах, по-разному подходящих к определению данной категории, видам, принципам, стадиям административных процедур. Зарубежное законодательство также демонстрирует различное понимание сущности данного института. Поэтому целесообразно обратиться к опыту Литовской Республики, а именно провести сравнительный анализ Закона «О публичном администрировании» № VIII-1234<sup>7</sup> (далее – Закон Литвы), принятого Сеймом Литвы 17 июня 1999 г., и законопроектов К. В. Давыдова «Об административных процедурах и административных актов в Российской Федерации», П. И. Кононова и А. И. Стахова «Об административном производстве в Российской Федерации», В. В. Похмелкина «Об административных процедурах», который на протяжении 2001–2009 гг. находился на рассмотрении Государственной Думы.

В настоящее время в российском законодательстве нет легального понятия «административная процедура», равно как и единого подхода к пониманию этой категории. П. И. Кононов и А. И. Стахов, отказываясь от

наименования «Закон об административных процедурах», обосновывают это формальной характеристикой данного понятия, которое, по их мнению, не охватывает содержательные характеристики публичного управления (сущность, задачи, цели, принципы, компетенция)<sup>8</sup>. Исходя из определения административной процедуры, данного в ст. 4 законопроекта, можно сделать вывод, что административная процедура представляет собой базовый элемент производства, систему (комплекс) процедурных правил, закрепленных в административно-процессуальных законах и определяющих основание, направление административно-процессуальных действий и решений. Такая концепция позволяет довольно-таки широко воспринимать административный процесс (предпосылки чего возникли в советской науке административного права), составными элементами которого выступают административные производства (об административных правонарушениях, исполнительное производство, контрольно-надзорное производство и иные), включая и административное судопроизводство – судебную деятельность по разрешению публично-правовых споров. Закон Литвы также отказывается от наименования «административные процедуры», вводя категорию «публичное администрирование», которая в ст. 1 Закона определяется как регламентируемая законами и другими правовыми актами деятельность субъектов публичного администрирования, направленная на осуществление законов и других правовых актов: вынесение административных решений, осуществление контроля за реализацией законов и административных решений, оказание установленных законодательством административных услуг, администрирование оказания публичных услуг и внутреннее администрирование субъекта публичного администрирования. Таким образом, две категории хотя и имеют разные наименования, но в основе их сущности лежит субъективное восприя-

тие нормативно закрепленных правил, т. е. деятельность органов и должностных лиц публичной администрации, направленная на определенный правовой результат. Однако регламентация именно административной процедуры в Законе Литвы является весьма существенной особенностью этого правового акта, отличает его от многих зарубежных и российских концепций административных процедур. Как известно, наиболее универсальной классификацией административных процедур в зависимости от функций, которую выделяет, например, А. А. Никольская<sup>9</sup>, является их разделение на позитивные (регулятивные) и юрисдикционные (охранительные). Между тем анализ Закона Литвы показывает, что под термином «административная процедура» понимается исключительно юрисдикционная составляющая административного процесса, т. е. выполняемые субъектом публичного администрирования обязательные действия при рассмотрении жалобы или сообщения лица о возможном нарушении действиями, бездействием субъекта публичного администрирования или административными решениями прав и законных интересов лица, указанного в жалобе или сообщении, а также при вынесении в связи с этим решения административной процедуры, что закреплено в ч. 1 ст. 19. Таким образом, административная процедура выступает досудебным, административным правовым средством разрешения споров, связанных с решениями, действиями, бездействием субъектов публичного администрирования, принимаемых и осуществляемых в отношении граждан и организаций и возбуждаемых на основании жалобы лица, сообщения государственного служащего или иного лица. Интересно и то, что осуществление административной процедуры, согласно п. 6 ч. 1 ст. 15 Закона Литвы, рассматривается в качестве административной услуги, что в целом не согласуется с российским пониманием государственной услуги, которое не включает в себя

деятельность по рассмотрению и разрешению жалоб невластных субъектов. Исследователи литовского административного права отмечают, что принятие в 1999 г. данного закона способствовало становлению административной юстиции, а учитывая деятельность административных судов, созданных в то же время, можно сделать вывод о том, что «развитие и совершенствование института административной юстиции – один из самых эффективных способов защиты права, причем защиты, обеспеченной правосудием»<sup>10</sup>. П. И. Кононов и А. И. Стахов также выделяют дела об административном досудебном обжаловании гражданами и организациями действий и решений (правовых актов) административно-публичных органов и их должностных лиц в качестве одного из видов административного производства.

Несколько иной подход к определению административной процедуры представлен в законопроекте К. В. Давыдова<sup>11</sup>. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 3 законопроекта административная процедура понимается в субъективном смысле – как деятельность административных органов, должностных лиц по принятию, исполнению, изменению либо отмене административных актов на основании заявления физических либо юридических лиц или по собственной инициативе, а также деятельность по рассмотрению административных жалоб, осуществляемая в соответствии с настоящим Федеральным законом. Таким образом, в данном проекте закона происходит отказ от термина «административное производство», а сама административная процедура воспринимается исключительно как характеристика управленческой внесудебной деятельности, не охватывая собой производство по делам об административных правонарушениях и административное судопроизводство, что характерно для концепции единого интегративного административного процесса, а также включает в себя деятельность административных органов по обжалованию



ванию действий и решений, что в Законе Литвы выделено в отдельный вид публичного администрирования. Административные процедуры в законопроекте В. В. Похмелкина<sup>12</sup> представлены в объективном смысле – как установленные актами законодательства регламентные нормы, определяющие основания, условия, последовательность и порядок рассмотрения и разрешения административных дел. Таким образом, положения указанных выше законопроектов и Закона Литвы позволяют воспринимать административные процедуры в различных аспектах: во-первых, как правоприменительную и нормотворческую деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленную на принятие административных актов либо разрешение административных жалоб; во-вторых, как формальную характеристику внесудебного административного производства, его детальную регламентацию в различных областях государственного управления и, в-четвертых, как юрисдикционную составляющую деятельности органов публичной администрации, что отражено именно в Законе Литвы. Поскольку в реализации возложенных на органы исполнительной власти полномочий важна законность, эффективность, соблюдение иных принципов, в том числе охраны доверия граждан и организаций-заявителей, то важен характер результата правоприменения законодательства об административных процедурах и, соответственно, обоснованность и целесообразность принятой концепции этого института. Так, М. А. Штатина отмечает, что «во многих государствах, в том числе и постсоциалистических, такие законы успешно действуют»<sup>13</sup>, указывая в качестве одного из них и Закон Литовской Республики «О публичном администрировании».

Важной проблемой, связанной с регулированием общих правил и принципов административных процедур, является их применение к тем или иным видам деятельности

органов исполнительной власти, или функциям, иными словами, виды административных процедур. Следует отметить, что в современном российском законодательстве закреплены основные функции федеральных органов исполнительной власти. Так, Указ Президента Российской Федерации № 314<sup>14</sup>, явившийся итогом административной реформы 2004 г., выделил в качестве таковых функции по принятию нормативных правовых актов, по контролю и надзору, по управлению государственным имуществом, по оказанию государственных услуг, осуществление которых регламентируется соответствующими административными регламентами. Однако органы исполнительной власти наделены полномочиями и при осуществлении других функций, в том числе, например, возбуждением и рассмотрением дел об административных правонарушениях. Федеральная служба судебных приставов реализует исполнительное производство и т. д. В связи с этим законопроекты К. В. Давыдова, П. И. Кононова и А. И. Стахова, В. В. Похмелкина содержат общие положения, исключающие ряд административных производств из сферы применения данного законодательства, в том числе производство по делам об административных правонарушениях, регулируемое, как известно, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, исполнительное производство, вопросы прохождения государственной и муниципальной службы. Проект закона «Об административном производстве» отдельно исключает контрольно-надзорное производство из сферы своего действия. Помимо этого, все три законопроекта исключают порядок разработки и принятия нормативных актов органов исполнительной власти из предмета своего регулирования. В какой-то степени это оправданно, поскольку различные нормативные акты уже регламентируют данную деятельность, например, на федеральном уровне Регламент Правительства Российской Федерации<sup>15</sup>, По-

становление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»<sup>16</sup>. Между тем Закон Литвы по-иному относится к регламентации деятельности по принятию нормативных актов. Согласно п. 1 ст. 5 указанного акта одной из областей публичного администрирования выступает административное регламентирование, которое в п. 2 ст. 2 определяется как деятельность субъекта публичного администрирования по принятию нормативных административных актов в целях реализации законов и других правовых актов. Представляется, что регламентация общих правил и принципов принятия нормативных правовых актов управления именно в законодательстве об административных процедурах или производстве более целесообразна, поскольку это способствовало бы большему пониманию сути данной деятельности, посредством которой граждане и организации наделяются определенными обязанностями, а также для судов, разрешающих споры о законности принятых административных актов. Наряду с деятельностью по административному регламентированию Закон Литвы в качестве основных областей публичного администрирования выделяет: 1) контроль за осуществлением законов и административных решений (контроль за подведомственными субъектами, надзор за неподведомственными субъектами); 2) предоставление административных услуг, к которым относится выдачу разрешений, лицензий; выдачу документов, удостоверяющих определенный юридический факт; принятие и упорядочение деклараций; консультирование лиц по вопросам компетенции субъекта публичного администрирования; предоставление лицам установленной законами информации, имеющейся у субъекта публичного администрирования, осуществление административной процедуры; 3) администрирование предо-

ставления публичных услуг; 4) внутреннее администрирование субъекта публичного администрирования.

Таким образом, данное законодательство распространяется и на так называемые внутриаппаратные (внутриорганизационные) процедуры, связанные с регламентацией деятельности организационно подчиненных субъектов, целью которых, как прямо указано в ч. 1 ст. 11, является обеспечение надлежащего выполнения субъектом публичного администрирования функций публичного администрирования. По поводу выделения внутриорганизационных административных процедур в российском административном праве ведется широкая дискуссия: например, К. В. Давыдов в своем законопроекте не включает в предмет регулирования разработку и принятие индивидуальных актов, не влекущих правовые последствия для организационно не подчиненных субъектов, при этом отмечая, что «после законодательного внедрения современных принципов, процедурных гарантий прав граждан многие внутренние процедуры станут внешними»<sup>17</sup>. Таким образом, литовское законодательство предусматривает: исходя из критерия направленности – внешнеуправленческое и внутриорганизационное публичное администрирование, исходя из критерия функциональности – позитивное и юрисдикционное (административная процедура) и исходя из критерия правового результата – нормотворческое и правоприменительное, при этом административная процедура хотя и является охранительным публичным администрированием, но рассматривается в качестве одной из административных услуг.

Принятие федерального закона «Об административных процедурах» повлечет за собой легальное закрепление одной из концепций административных процедур, безусловно, повлияет и на понимание административного процесса как исключительно административного судопроизводства либо внесу-

дебной управленческой деятельности. Закон Литовской Республики «О публичном администрировании» представляет свое видение нормотворческой и правоприменительной деятельности исполнительной власти, именуя ее термином «публичное администрирование» («viešasis administravimas»), а административную процедуру («administracinio

procedūra») рассматривает в качестве охранительной административной услуги. Такое видение нехарактерно для российской науки административного права, но детальное изучение законодательства Литовской Республики и практики его применения наверняка позволит перенять необходимый положительный опыт.

<sup>1</sup> О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : постановление Правительства Рос. Федерации от 25 октября 2005 г. (в ред. от 31.03.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>2</sup> О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства Рос. Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 03.11.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

<sup>3</sup> URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/admReform/standarts>

<sup>4</sup> Стариков Ю. Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 3. С. 22–23.

<sup>5</sup> См.: Кононов П. И., Стахов А. И. О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 41.

<sup>6</sup> Кодекс административного судопроизводства : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 28.11.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>7</sup> О публичном администрировании : закон Литовской Республики от 17 июня 1999 г. № VIII-1234 (пер. с литовского). URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b6979542faf011e4877aa4fe9d0c24b0?fwid=32wfbwuq>

<sup>8</sup> Кононов П. И., Стахов А. И. Указ. соч. С. 42.

<sup>9</sup> Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 18.

<sup>10</sup> Волчекская Т. С., Хорьков В. Н., Фоченкова Н. А. Становление административной юстиции в Российской Федерации и Литовской Республике // Журнал рос. права. 2003. № 8. С. 102.

<sup>11</sup> Давыдов К. В. Проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Вестник университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5. С. 57–91.

<sup>12</sup> Похмелкин В. В. Проект Федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» // Вестник университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5. С. 15–56.

<sup>13</sup> Штатина М. А. Пути развития законодательства об административных процедурах // Современные проблемы административного права, процесса и процедур : российский и зарубежный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова. Новосибирск, 2018. С. 9.

<sup>14</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 12.04.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>15</sup> О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 1 июня 2004 г. (в ред. от 14.09.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 23. Ст. 2313.

<sup>16</sup> Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : постановление Правительства Рос. Федерации от 13 сентября 1997 г. № 1009 (в ред. от 12.10.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 33. Ст. 3895.

<sup>17</sup> Давыдов К. В. Виды административных процедур // Современные проблемы административного права, процесса и процедур : российский и зарубежный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова. Новосибирск, 2018. С. 56.

*Воронежский государственный университет*

**Попов В. А.**, студент

*E-mail: popov\_va@law.vsu.ru*

*Тел.: 8-920-542-87-03*

*Voronezh State University*

**Popov V. A.**, Student

*E-mail: popov\_va@law.vsu.ru*

*Tel.: 8-920-542-87-03*

Е. Н. Сотникова

Воронежский государственный университет

## СУБЪЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

*В статье проанализированы понятие и классификация субъектов конституционно-правовой ответственности в контексте рассмотрения вопроса о возникновении конституционной деликтоспособности субъекта. Рассмотрен спорный вопрос об относимости к субъектам конституционно-правовой ответственности таких субъектов, как государство и граждане. Сделан вывод о необходимости урегулирования и законодательного закрепления состава субъектов конституционно-правовой ответственности.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* конституционно-правовая ответственность, субъект конституционно-правовой ответственности, правосубъектность, деликтоспособность, санкции, негативные последствия.

## SUBJECTS OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL RESPONSIBILITY

*The article analyzes the concept and classification of subjects of constitutional legal responsibility in the context of consideration of the issue of the occurrence of the constitutional delinquency of the subject. The author considers the controversial issue of the relevance of such subjects as the state and citizens to the subjects of constitutional and legal responsibility. It is concluded that it is necessary to regulate and legislate the composition of subjects of constitutional and legal responsibility.*

*K e y w o r d s:* constitutional and legal responsibility, subject of constitutional and legal responsibility, legal personality, delinquency, sanctions, negative consequences.

Поступила в редакцию 30 марта 2020 г.

Конституционно-правовая ответственность отличается от иных видов юридической ответственности не только основанием ее наступления, но и субъектами ответственности. Вопрос о субъекте конституционно-правовой ответственности в науке конституционного права является весьма дискуссионным. Рассмотрение данного вопроса требует детального изучения состава конституционного правонарушения, а в особенности его субъектного состава.

Проблема определения круга субъектов конституционно-правовой ответственности является составной частью вопроса о субъектах конституционно-правовых отношений. Однако в настоящее время круг субъектов конституционных правоотношений более определен и устойчив, нежели круг субъектов конституционно-правовой ответственности.

Прежде чем приступить к изучению вопроса о субъекте конституционно-правовой ответственности, необходимо обратиться к понятию субъекта правоотношения в целом. Субъект – это участник правоотноше-

ний, имеющий субъективные права и юридические обязанности. Под субъектом понимается физическое, юридическое лицо, публично-правовые образования (государство, субъекты федерации, муниципальные образования), обладающие правосубъектностью<sup>1</sup>.

Как известно, в состав правосубъектности входят правоспособность, дееспособность и деликтоспособность, которые между собой неразрывно связаны. Правоспособность – способность лица иметь субъективные права и нести юридические обязанности. Дееспособность – способность лица самостоятельно осуществлять субъективные права, выполнять юридические обязанности, а также приобретать новые права. Деликтоспособность – способность лица самостоятельно нести ответственность за причиненный вред.

В свою очередь, конституционная правосубъектность представляет собой возможность субъекта выступать участником конституционных правоотношений и состоит из вышеперечисленных элементов: правоспособности, дееспособности и деликтоспособности.

Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин выделяют следующие составляющие деликтоспособности: «1) возраст субъекта; 2) наличие гражданства Российской Федерации; 3) наличие дееспособности»<sup>2</sup>.

Деликтоспособностью обладают разные категории участников правовотношений, что позволяет говорить о некоторых ее особенностях применительно к тем или иным субъектам.

Н. И. Ярошенко отмечал, что «деликтоспособность должностных лиц начинается с момента их вступления в должность (с начала срока полномочий) и заканчивается моментом прекращения полномочий. Деликтоспособность коллегиальных субъектов определяется моментом их создания, однако привлечение к конституционно-правовой ответственности должностных лиц как членов коллективного органа также возможно только в отношении уже вступивших в должность лиц»<sup>3</sup>.

Деликтоспособность субъектов конституционно-правовой ответственности закрепляется Конституцией Российской Федерации, Федеральными конституционными законами, Федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, регулируемыми правовые основы и статус органов публичной власти и их должностных лиц (Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»).

Так, например, в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 8 мая 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» срок полномочий депутата Государственной Думы начинается со дня избрания его депутатом Государственной Думы и прекращается со дня начала работы Государственной Думы нового созыва<sup>4</sup>.

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста тридцати лет, непосредственно предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации, либо в совокупности в течение двадцати лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации<sup>5</sup>.

Тем самым субъект, претендуя на вступление в должность, уже должен отвечать общим требованиям деликтоспособности, иметь способность нести ответственность в случае совершения правонарушения. А в свою очередь, приступая к обязанностям, он непосредственно становится обладателем конституционной деликтоспособности и субъектом конституционно-правовой ответственности.

Законодательство о статусе того или иного субъекта конституционно-правовой ответственности определяет момент возникновения и прекращения их правосубъектности, включая и деликтоспособность. При этом здесь возраст не имеет значения, так как именно факт избрания или поступления лица на должность свидетельствует о достижении им необходимого в этом отношении возраста.

Необходимо отметить, что с момента прекращения полномочий субъекта заканчивается его конституционная деликтоспособность и он перестает нести конституционно-правовую ответственность.

Еще одним необходимым элементом конституционно-правовой ответственности является приобретаемый с момента вступления в должность субъектом статус, в науке называемый специальным.

Так называемый специальный статус, подтверждающий местонахождение субъекта во властно-правовых отношениях, является особенностью его конституционно-правовой ответственности. То есть субъектом конституционно-правовой ответственности является специальный субъект. К таковым можно отнести следующие виды.

1. Индивидуальные:

- Президент Российской Федерации;
- депутат Государственной Думы;
- член Совета Федерации;
- Председатель Центрального банка Российской Федерации;
- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации;
- депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- глава муниципального образования.

2. Коллективные:

- Правительство Российской Федерации;
- орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- орган законодательной власти субъекта Российской Федерации;
- органы местного самоуправления;

- политические партии;
- избирательные комиссии.

Таким образом, можно выделить характерные признаки субъекта конституционно-правовой ответственности:

- субъект является участником конституционных правоотношений (обладает правоспособностью и общей деликтоспособностью);
- наделяется правами и обязанностями по выполнению должностных функций, на него возлагается обязанность отвечать за свое юридически значимое поведение (становится обладателем конституционного деликта);
- в случае правонарушения субъект претерпевает последствия негативного характера, предусмотренные конституционным законодательством.

При этом статус субъекта влияет на процедуру привлечения его к конституционно-правовой ответственности, которая в каждом случае различна.

Стоит обратить внимание на то, что не все ученые, изучающие вопрос о конституционно-правовой ответственности, предлагают авторское определение субъекта конституционно-правовой ответственности, ограничиваясь исключительно их перечислением.

Так, Д. Т. Шон определяет субъекты конституционно-правовой ответственности как «органы и лица, уполномоченные принимать важные государственные решения»<sup>6</sup>.

Например, Н. А. Боброва и Т. Д. Зражевская в качестве субъектов конституционной ответственности определяют «народ, нацию, государство»<sup>7</sup>.

С. А. Авакьян к субъектам конституционной ответственности относит «государственные органы, депутатов, граждан, негосударственные органы»<sup>8</sup>.

По мнению Н. М. Колосовой, субъектами конституционно-правовой ответственности можно признать «государство, органы государственной власти, органы местного самоуправления, депутатов, должностных лиц, об-

щественные объединения граждан»<sup>9</sup>. Свою позицию она подтверждает ссылкой на ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации, так как статья закрепляет обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Основной закон Российской Федерации, Федеральные конституционные законы, Федеральные законы и иные законы Российского законодательства. Также она отмечает, что «государство должно нести конституционную ответственность за невыполнение официально взятых на себя обязательств в том случае, если в результате этого нанесен кому-либо ущерб»<sup>10</sup>.

Например, Г. А. Гаджиев полагает, что именно «статья 53 Конституции Российской Федерации, содержащая норму об ответственности за вред, причиненный действиями органов государственной власти и должностных лиц, является основанием конституционно-правовой ответственности государства»<sup>11</sup>.

Сложно вести речь о таком субъекте, как «государство», в рамках конституционно-правовой ответственности ввиду того, что возмещение им ущерба регламентируется нормами гражданского права и нормами гражданско-процессуального права. К примеру, если государство отвечает по материальным обязательствам, то оно несет непосредственно гражданско-правовую, а не конституционно-правовую ответственность. Из чего следует, что государство как таковое, являясь субъектом конституционно-правовых отношений, не является субъектом конституционно-правовой ответственности.

Что касается вопроса о признании субъектом конституционно-правовой ответственности гражданина, то он не несет конституционно-правовую ответственность и может ее нести лишь в случае, если является должностным лицом органа публичной власти. При нарушении гражданином конституционных прав и свобод иных лиц он нарушает

конституционный порядок и несет восстановительно-компенсационную ответственность по правилам частного (гражданского) права и карательно-штрафную ответственность в виде мер дисциплинарной, административной и уголовной ответственности.

Тем самым наличие норм об ответственности гражданина в Конституции Российской Федерации и наличие статуса участника конституционного правоотношения не являются основаниями для признания его субъектом конституционно-правовой ответственности.

Профессор С. А. Авакьян считает, что субъекты конституционно-правовой ответственности могут делиться на тех, к кому будут применяться санкции, и на тех, кто будет применять санкции к лицам, совершившим конституционный деликт. Он выделяет особую группу, к которой относит государство, высшие представительные органы и народ. Данные субъекты участвуют в реализации конституционно-правовой ответственности, но сами не являются объектами воздействия конституционно-правовых мер ответственности из-за отсутствия субъектов конституционно-правовых отношений, стоящих выше их<sup>12</sup>.

В предлагаемой выше классификации субъектов конституционно-правовой ответственности неспроста не указаны Государственная Дума РФ и Совет Федерации, а в качестве субъектов ответственности указаны исключительно депутат Государственной Думы и член Совета Федерации. Это связано с тем, что законодательством Российской Федерации не предусматривается конституционно-правовая ответственность Государственной Думы и Совета Федерации в целом.

Так, например, основания роспуска Государственной Думы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, являются мерами политической ответственности: ни в случае выражения недоверия Правительству РФ, ни в случае троекратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства РФ Государственная Дума не нарушает пра-



вовые нормы. В этой связи роспуск Государственной Думы рассматривается как политическая ответственность, и данный орган не является субъектом конституционно-правовой ответственности.

В. А. Виноградов предлагает такой вид субъектов, как «особый субъект конституционно-правовой ответственности, которым может быть: глава государства, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, депутаты (члены представительных органов) и другие»<sup>13</sup>.

В свою очередь, В. А. Виноградов дает и определение субъекта конституционно-правовой ответственности: это «те, кому гипотезы конституционно-правовых норм адресуют прямо или косвенно определенное в диспозиции поведение (желательный или необходимый образец), за отклонение от которого предусматривается возможность применения конституционно-правовых санкций»<sup>14</sup>.

Исходя из особенностей общественно-политического статуса субъектов, приведенные классификации способствуют обособлению их ответственности.

Еще одним немаловажным моментом является вопрос конституционно-правовой ответственности коллективного субъекта ввиду правонарушения, являющегося результатом коллегиальных решений, так как это затрудняет установление вины конкретных лиц. В этой связи представляется целесообразной идея Л. А. Морозовой, которая считает, что «для коллегиальных субъектов следует законодательно закрепить ответственность независимо от субъективного отношения к данному деянию, поскольку незаконным решением, как правило, затрагиваются интересы большинства населения, избирателей и т. д.»<sup>15</sup>.

Изучив представленные точки зрения о субъекте конституционно-правовой ответственности, полагаем, что к субъекту целесообразно относить того, кто в результате конституционного правонарушения претерпевает меры государственного принуждения,

правовые лишения и обременения, установленные Основным законом, Федеральными конституционными законами, Федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, т. е. подвергается конституционно-правовым санкциям.

Исходя из проведенного анализа, можно предложить следующие определения субъекта конституционно-правовой ответственности:

– субъект конституционно-правовой ответственности – это участник конституционного правоотношения властно-правового содержания, обладающий правосубъектностью;

– субъект конституционно-правовой ответственности – это специальный субъект, который в силу норм, закрепленных конституционным законодательством, обязан претерпевать негативные последствия вследствие причиненного вреда.

Можно сделать вывод о том, что конституционное право в отличие от других отраслей права не только прямо не определяет круг субъектов конституционно-правовой ответственности, но также и не содержит критериев, позволяющих ограничить их конституционно-правовой статус.

Субъекты конституционно-правовой ответственности составляют широкий круг: это и индивидуальные, и коллективные субъекты, деликтоспособность которых наступает с момента вступления в должность конкретного лица или с момента начала работы органа. Стоит сказать, что каждая из рассматриваемых и приведенных точек зрения имеет право на существование, так как отсутствует четкая регламентация субъектов конституционно-правовой ответственности в законодательстве. Данный вопрос необходимо урегулировать, и привести круг субъектов к определенной и четкой регламентации в законе, так как это позволит упростить вопрос применения ответственности к субъекту конституционного правонарушения.

<sup>1</sup> См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М., 2004. С. 188.

<sup>2</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2002. С. 127.

<sup>3</sup> Ярошенко Н. И. Субъекты конституционно-правовой ответственности в сфере нормотворчества // Правовая инициатива. 2013. № 2. С. 16.

<sup>4</sup> О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2. Ст. 74.

<sup>5</sup> О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6952.

<sup>6</sup> Шон Д. Т. Конституционная ответственность в РФ. М., 2000. С. 61.

<sup>7</sup> Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985. С. 89.

<sup>8</sup> Авакьян С. А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 36.

<sup>9</sup> Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 66.

<sup>10</sup> Там же. С. 67.

<sup>11</sup> Гаджиев Г. А. Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конференции на юридическом факультете) // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2001. № 3. С. 129.

<sup>12</sup> См.: Конституционно-правовая ответственность : проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001. С. 57.

<sup>13</sup> Виноградов В. А. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности : проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2003. С. 54.

<sup>14</sup> Там же. С. 56.

<sup>15</sup> Морозова Л. А. Выступление на заседании круглого стола // Государство и право. 2000. № 3. С. 28.

Воронежский государственный университет

**Сотникова Е. Н.**, студент

E-mail: [Sotnicovalena96@yandex.ru](mailto:Sotnicovalena96@yandex.ru)

Тел.: 8-961-614-02-05

Voronezh State University

**Sotnikova E. N.**, Student

E-mail: [Sotnicovalena96@yandex.ru](mailto:Sotnicovalena96@yandex.ru)

Tel.: 8-961-614-02-05

Т. Д. Цурган

Воронежский государственный университет

## КОМПЕТЕНЦИЯ СУДА ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ

*Исследуется деятельность Суда Евразийского экономического союза. В рамках настоящего исследования предлагается критически посмотреть на деятельность Суда ЕАЭС, проанализировать проблемы, ознакомиться с наиболее спорными решениями и выводами Суда, попытаться сформулировать общие предложения по совершенствованию его деятельности.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* Евразийский экономический союз, Суд Евразийского экономического союза, компетенция Суда ЕАЭС.

## COMPETENCE OF THE COURT OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION IN THE FIELD OF ENSURING ECONOMIC RIGHTS OF ECONOMIC ENTITIES

*Examines the activity of the Court of the Eurasian Economic. It's proposed to take a critical look at the activities of the EAEU Court in this study, analyze problems, get acquainted with the most controversial decisions and conclusions of the Court, and try to formulate general proposals for improving its activities.*

*К е y w o r d s:* Eurasian Economic Union, Court of the Eurasian Economic Union, competence of the EAEU Court.

Поступила в редакцию 26 апреля 2020 г.

Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд ЕАЭС) был создан в 2015 г. как один из органов Союза в соответствии с Договором о ЕАЭС. На практике указанный орган оказался достаточно востребован как публичными образованиями, так и хозяйственными субъектами, в связи с чем столкнулся в ходе реализации своей деятельности с рядом проблем.

Основой правового регулирования деятельности Суда ЕАЭС является Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. в целом и приложение № 2 к нему –

Статут Суда Евразийского экономического союза в частности<sup>1</sup>.

Исследуя вопросы компетенции Суда ЕАЭС, стоит отметить, что на данном этапе в литературе отмечается наличие достаточного количества проблем. Если обратиться к нормативному регулированию, то компетенция Суда ЕАЭС закрепляется в главе IV Статута.

Стоит иметь в виду, что обращение в Суд ЕАЭС не является первоочередной мерой, поскольку в силу п. 43 Статута ему должно предшествовать предварительное обращение заявителя к государству-члену или Комиссии для урегулирования вопроса в досудебном по-

---

© Цурган Т. Д., 2020

рядке путем консультаций, переговоров или иными способами, предусмотренными Договором и международными договорами в рамках Союза, за исключением случаев, прямо предусмотренных Договором.

В соответствии с п. 40 Статута государства-члены также могут отнести к компетенции Суда ЕАЭС и другие споры, разрешение которых Судом прямо предусмотрено Договором, международными договорами в рамках Союза, международными договорами Союза с третьей стороной или иными международными договорами между государствами-членами.

Помимо непосредственного разрешения споров, в компетенцию Суда ЕАЭС входит также осуществление по заявлению государства-члена или органа Союза разъяснения положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза, а также по заявлению сотрудников и должностных лиц органов Союза и Суда положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза, связанных с трудовыми правоотношениями. Указанные разъяснения оформляются в виде консультационных заключений.

Однако осуществить указанное обращение зачастую тоже не так уж просто. В соответствии со Статутом обращение в Суд от имени государства-члена с заявлением о рассмотрении спора или с заявлением о разъяснении осуществляется уполномоченными органами и организациями государства-члена, перечень которых определяется каждым государством-членом и направляется в Суд по дипломатическим каналам.

Если сопоставить, какие органы являются уполномоченными в государствах-членах, то можно констатировать следующее.

Так, в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 6 мая 2015 г. № 20 «Об органах и организации, уполномоченных на обращение в Суд Евразийского экономического союза»<sup>2</sup>, с заявлением о разъяснении положений Договора о Союзе, международ-

ных договоров в рамках Союза и решений органов Союза уполномочены обращаться: Генеральная прокуратура Республики Казахстан, министерство иностранных дел, министерство по инвестициям и развитию, министерство национальной экономики и юстиции Республики Казахстан. Кроме того, данное полномочие принадлежит также и Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен».

В Российской Федерации перечень уполномоченных органов не отличается подобным спектром уполномоченных органов. На основании Указа Президента РФ полномочие по обращению в Суд ЕАЭС делегировано только Министерству юстиции Российской Федерации<sup>3</sup>, что не может не ставить хозяйствующих субъектов РФ в менее выгодное положение по сравнению с субъектами предпринимательской деятельности иных государств-членов.

Исследуя проблемные вопросы компетенции Суда ЕАЭС, предлагается остановиться на конференции «Таможенные споры», состоявшейся 29 марта 2019 г., в частности на выступлении советника судьи Суда Евразийского экономического союза Павла Петровича Мысливского, которым была затронута, в том числе, и проблема самостоятельного определения Судом своей компетенции.

В соответствии с п. 41 Статута вопрос о наличии компетенции Суда по разрешению спора разрешается собственно самим Судом. По словам П. П. Мысливского, основная проблема заключается в том, что свою компетенцию, а вернее – ее наличие или отсутствие для рассмотрение конкретного вопроса, Суд оценивает весьма формально.

Так, советником приводился пример из практики, в котором Судом было прекращено производство, поскольку Суд ЕАЭС не компетентен рассматривать дела, возникающие в отношении рекомендаций, которые вынесла Евразийская экономическая комиссия. «Как мы знаем, Пояснения вынесены в

форме рекомендаций. Прямая норма договора говорит о том, что Суд компетентен рассматривать дела только в отношении Решений», – поясняет П. П. Мысливский<sup>4</sup>. Однако по данному делу было выпущено и особое мнение судьи Т. Н. Нешатаевой, согласно которому под решениями стоит понимать не только акты, непосредственно принятые в такой форме и с таким названием, но и акты, которые потенциально могут регулировать некие общественные отношения.

На наличие в правовом регулировании компетенции Суда ЕАЭС неточностей обращают внимание многие авторы, однако хочется больше обратить внимание на проблему обращения в Суд ЕАЭС с запросами.

Так, в настоящий момент можно констатировать наличие следующей коллизии. В соответствии с подп. 12 п. 1 ст. 12 Договора ЕАЭС у Высшего Совета имеется полномочие на обращение в Суд ЕАЭС с запросом. Конкретный предмет такого запроса далее не раскрывается ни в одном из актов ЕАЭС.

Кроме того, право Высшего совета на обращение не получает своего развития ни в Статуте Суда ЕАЭС, ни в Регламенте его деятельности (где, казалось бы, должна была быть отражена процедура его рассмотрения, требования, решения, которые возможно принять по его рассмотрению). А в п. 51 Статута и вовсе предусмотрено, что положения Договора, международных договоров в рамках Союза и международных договоров Союза с третьей стороной, касающиеся разрешения споров, разъяснения и толкования, применяются в части, не противоречащей настоящему Статуту.

Такой незначительный момент, как запрос Высшего совета, был рассмотрен с таким вниманием не случайно.

Указанная проблема была поднята в 2019 г. в литературе не просто юристами-правоведами или исследующими деятельность Суда ЕАЭС практиками, а Жолымбетом Нурахметовичем Баишевым – председателем Суда Евразийского экономического союза.

Суть поставленной проблемы кроется не только в необходимости обеспечить право Высшего совета на обращение с запросом, что, к слову, непременно оказало бы положительное влияние на формирование единообразной практики. Как поясняет Ж. Н. Баишев, в приведенной ситуации «нормы, относящиеся к процессуальной деятельности Суда и его компетенции, возводятся на более высокий уровень по сравнению с нормами учредительного Договора, что не характерно для системы международного права»<sup>5</sup>.

Стоит отметить, что Статут в целом не отличается высоким качеством юридической техники. Подтверждением тому может служить то обстоятельство, что изначально в нем попросту не было предусмотрено процессуальное поведение Суда при поступлении отказа от поданного заявления.

Так, в ситуации, когда Суд ЕАЭС не принял отзыв поданного ранее заявления Высшего хозяйственного суда Республики Беларусь и, рассмотрев дело, дал консультативное заключение, на него обрушился шквал критики в связи с тем, что Суд обязан был прекратить производство по делу<sup>6</sup>.

В дальнейшем в Регламент Суда была включена ст. 76, которая предусматривает, что заявитель вправе отозвать заявление о разъяснении в любое время до принятия Судом консультативного заключения и отзыв заявления является основанием для прекращения производства<sup>7</sup>.

В то же время, когда Суд, ссылаясь на указанную норму, прекратил производство по консультативному заключению, он тут же подвергся критике за уклонение от исполнения своих функций, поскольку он должен был продолжать производство по делу, если вопрос имеет общий характер и затрагивает публичные интересы других государств-членов и Союза в целом<sup>8</sup>.

Ж. Н. Баишев в такой ситуации задается весьма резонным вопросом: «...кто должен определять, в каких случаях вопрос носит общий характер, а интересы являются публич-

ными, а в каких нет. И как быть с прямым предписанием Регламента Суда, которое должно неукоснительно соблюдаться?»<sup>9</sup>

Завершая исследование компетенции Суда ЕАЭС, предлагаем остановиться и на последствиях реализации данной компетенции, т. е. на значении сформулированных Судом позиций.

Вместе с тем практика ЕАЭС (в отличие от практики высших судов РФ или ЕСПЧ) в качестве основания для пересмотра судебных актов не предусмотрена.

Пункт 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ указывает на то, что судам следует учитывать акты Суда Евразийского экономического союза, вынесенные в соответствии с п. 39 Статута Суда по результатам рассмотрения споров, связанных с реализацией положений Договора, иных международных договоров в рамках Союза и (или) решений органов Союза<sup>10</sup>. Однако положения п. 39 Статута Суда касаются исключительно рассмотрения, а о роли консультативных заключений Суда ЕАЭС для национальной судебной системы в настоящий момент речи не идет.

Подвести итоги работы хотелось бы высказыванием английского литературного критика Самюэля Джонсона: «Логика – это искусство приходить к непредсказуемому выводу».

Проведенный анализ не только нормативно-правовой базы, но многочисленных

научных работ, в том числе и позиций судей самого Суда ЕАЭС, позволяет говорить о некоторой нестабильности в работе Суда, которая проявляется как в подходе к определению круга компетенции Суда, так и в маловероятности применения сформулированных Судом позиций.

Можно говорить, что существующие проблемы обусловлены относительной «молодостью» данного органа, что влечет за собой некую неотшлифованность нормативно-правового регулирования, дальнейшее развитие и уточнение которого в будущем (например, более четкая регламентация компетенции, закрепление права Высшего совета на обращение с запросом в Суд ЕАЭС и др.) повысит эффективность выполняемых функций.

Отдельных изменений, на наш взгляд, требует и российское законодательство. В данном случае речь определенно идет о расширении перечня органов, уполномоченных на обращение в Суд ЕАЭС. Так, например, подобным полномочием можно наделить Уполномоченного по правам предпринимательства в России.

Кроме того, предлагается раскрыть в процессуальном законодательстве или хотя бы разъяснить в актах Верховного Суда РФ роль выработанных Судом ЕАЭС позиций, которые на сегодняшний день не являются основаниями для пересмотра принятых судебных актов.

<sup>1</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Об органах и организации, уполномоченных на обращение в Суд Евразийского экономического союза : указ Президента Республики Казахстан от 6 мая 2015 г. № 20 // Информационно-правовая система НПА РК «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000020#z1>

<sup>3</sup> О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на обращение в Суд Евразийского экономического союза : указ Президента РФ от 21 мая 2015 г. № 252. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Суд ЕАЭС : проблемные вопросы реализации компетенции по таможенным делам. URL: [https://www.alt.a.ru/expert\\_opinion/67172/](https://www.alt.a.ru/expert_opinion/67172/)

<sup>5</sup> Баишев Ж. Н. Суд Евразийского экономического Союза : проблемы функционирования // Труды Института государства и права РАН. 2019. № 1. С. 61.

<sup>6</sup> См.: *Исполинов А. С.* Навязанный монолог : первое преюдициальное заключение Суда ЕврАзЭС // *Евразийский юридический журнал.* 2013. № 8. С. 21–30.

<sup>7</sup> Об утверждении Регламента Суда Евразийского экономического союза : решение Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 101. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: *Толстых В. Л.* От апологии к апологии : некоторые общие проблемы деятельности Суда Евразийского экономического союза // *Международное правосудие.* 2018. № 3. С. 66–76.

<sup>9</sup> *Баишев Ж. Н.* Суд Евразийского экономического Союза : проблемы функционирования // *Труды Института государства и права РАН.* 2019. № 1. С. 64.

<sup>10</sup> О некоторых вопросах применения судами таможенного законодательства : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 12 мая 2016 г. № 18 // *Рос. газета.* 2016. № 105.

*Воронежский государственный университет*

*Voronezh State University*

**Цурган Т. Д.,** студент

**Tsurgan T. D.,** Student

*E-mail: t.curgan@gmail.com*

*E-mail: t.curgan@gmail.com*

*Тел.: 8-910-284-16-80*

*Тел.: 8-910-284-16-80*

## ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОЙ СЕССИИ ПРОФЕССОРСКО-ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОГО СОСТАВА СЕКЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2020 г.)

16 апреля 2020 г. в заочном формате состоялась заседание секции конституционного и муниципального права в рамках научной сессии преподавателей юридического факультета Воронежского государственного университета. На данном заседании секции было представлено пять докладов.

В докладе **доктора юридических наук, профессора, заведующей кафедрой Т. М. Бялкиной** «О концепции новой государственной политики Российской Федерации в сфере местного самоуправления» были выделены следующие факторы, обусловившие актуальность данной проблематики и необходимость ее научно-теоретического анализа:

– состоявшееся 31 января 2020 г. заседание Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ, на котором глава государства отметил необходимость начать разработку проекта новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года;

– принятие Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», которым внесены существенные коррективы в главу восьмую Конституции, регулиющую базовые положения о местном самоуправлении;

– эпидемия коронавируса, которая затронула существеннейшим образом все аспекты жизни общества и государства, причем не только российского, обусловила появление целого ряда новых проблем и вызовов, которые требуют переосмысления многих

сложившихся традиционных устоев, привычных моделей функционирования институтов публичной власти, в том числе и местного самоуправления.

Все это ставит перед представителями науки как конституционного, так и муниципального права целый комплекс сложных задач, требующих осмысления, научного анализа, разработки рекомендаций по изменению законодательства и совершенствованию практики.

Доклад **доктора юридических наук, профессора Е. В. Сазонниковой** на тему «Виля Филипповна Головченко – старший преподаватель кафедры государственного права и советского строительства юридического факультета ВГУ» посвящен описанию жизненного и профессионального пути В. Ф. Головченко – одного из первых сотрудников юридического факультета ВГУ с того дня, как факультет был воссоздан в составе Воронежского государственного университета в 1958 г.

Виля Филипповна Головченко родилась 11 февраля 1924 г. в г. Острогжск Воронежской области. В 1946 г. после окончания Ленинградского юридического института имени М. И. Калинина была направлена на работу в органы юстиции в г. Воронеж. С ноября 1946 г. по ноябрь 1954 г. работала народным судьей Центрального, а затем Ворошиловского районов г. Воронежа. В декабре 1954 г. была принята на работу юрисконсультантом в Воронежское управление Главнефтеснаба РСФСР.

Одновременно с практической работой активно занималась преподаванием. Осе-



нию 1952 г. В. Ф. Головченко была принята на работу старшим преподавателем в Воронежский филиал Всесоюзного юридического заочного института на условиях почасовой оплаты для чтения курса судебной статистики.

В конце 1958 г. В. Ф. Головченко пришла на работу в Воронежский государственный университет, где начала вести занятия на юридическом факультете по кафедре государственно-правовых наук на условиях почасовой оплаты, с апреля 1959 г. ей было поручено читать курс финансового права.

В 1966 г. В. Ф. Головченко была избрана по конкурсу преподавателем кафедры государственного права и советского строительства юридического факультета ВГУ. Спустя 5 лет, в 1971 г., стала старшим преподавателем той же кафедры. Личное дело Вили Филипповны Головченко окончено в Воронежском государственном университете 31 июля 1986 г. в связи с уходом на пенсию.

Виля Филипповна Головченко ушла из жизни в декабре 1990 г., похоронена на Коминтерновском кладбище г. Воронежа (*сведения о дате и месте захоронения В. Ф. Головченко любезно предоставлены доктором юридических наук, профессором, заслуженным работником высшей школы РФ М. В. Сенцовой*).

В. Ф. Головченко принимала участие в подготовке многих кафедральных публикаций.

В 1973 г. была издана книга «Местные Советы и неподведомственные организации», подготовленная коллективом авторов под редакцией профессора В. С. Основина<sup>1</sup>. Параграф книги о взаимоотношениях местных Советов депутатов трудящихся с неподведомственными организациями в области хозяйственно-финансовой деятельности и использования трудовых ресурсов был написан в соавторстве В. Ф. Головченко и Л. Е. Смирновой.

В 1979 г. в учебном пособии «Особенности и значение Конституции СССР 1977 года»<sup>2</sup>

В. Ф. Головченко был подготовлен параграф об экономической системе СССР.

В 1981 г. увидело свет учебное пособие под научной редакцией профессора В. С. Основина «Социальный контроль в СССР»<sup>3</sup>. В этой книге В. Ф. Головченко был написан параграф о месте и роли органов народного контроля в системе органов, осуществляющих социальный контроль.

В 1985 г. вышла в свет коллективная монография под научной редакцией В. С. Основина «Управление сельским районом на современном этапе»<sup>4</sup>. Первый параграф книги под названием «Хозяйственно-экономический и социальный облик современного района» был написан совместно В. С. Основинным и В. Ф. Головченко.

Доклад Е. В. Сазонниковой был подготовлен на основе работы с личным делом В. Ф. Головченко, хранящимся в архиве ВГУ, иными документами и публикациями, электронными базами данных, воспоминаниями коллег.

**Кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева** представила доклад на тему «Конституционные гарантии оплаты труда и пенсионного обеспечения в зарубежных странах в связи с предложенными поправками в Конституцию Российской Федерации». Актуальность данной темы обусловлена принятием закона Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, которым ст. 75 Конституции дополнена нормами, гарантирующими минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума, индексацию социальных пособий и иных социальных выплат, принципами формирования системы пенсионного обеспечения граждан на основе всеобщности, справедливости и солидарности поколений.

С целью выявления аналогичных конституционных норм в зарубежных странах проведено исследование 27 конституций зарубежных государств, в результате которого сделаны следующие выводы.

Очень многие конституции вообще не регулируют вопросы оплаты труда, размера и индексации социальных пособий (Франции, Германии, Польши, Израиля, Иордании, Китая, Чили, Японии и др.). Однако, как видно из перечисленного списка, во многих из этих государств на практике уровень жизни граждан, размер оплаты труда и социальных пособий являются высокими, прежде всего, во Франции и Германии.

Существуют конституции, включающие общие принципы государственного управления, среди которых справедливость и солидарность. Большинство конституций данной группы объединяет один признак – ислам как официальная государственная религия. Это Бахрейн, Катар, Кувейт, Оман, Объединенные Арабские Эмираты. Например, в Конституции Королевства Бахрейн 2002 г. в ст. 4 справедливость провозглашается основой управления. Конституция Государства Катар 2003 г. в ст. 18 устанавливает, что катарское общество основано на принципах справедливости, взаимопомощи, свободы, равенства и высокой морали.

В некоторых государствах действуют основные законы, которые в какой-то мере регулируют вопросы уровня оплаты труда и пенсионного обеспечения (Аргентины, Бразилии, Испании, Португалии, Швейцарии).

Конституция Королевства Испания 1978 г. называет справедливость в качестве высшей ценности в социальном государстве (ст. 1.1) и гарантирует престарелым гражданам достойное экономическое существование путем предоставления им соответствующих пенсий, размеры которых периодически пересматриваются (ст. 50).

Конституция Аргентинской Республики 1994 г. (ст. 14 bis) гарантирует трудящимся по закону минимальную заработную плату не ниже прожиточного уровня.

Таким образом, конституционное регулирование социальных гарантий не означает, что на практике это приводит к высокому

уровню жизни граждан, оплаты труда и социального обеспечения.

**Кандидат юридических наук, преподаватель С. В. Судакова** подготовила выступление на тему: «Духовно-нравственный потенциал принципа свободы совести и вероисповедания в контексте государственного развития России».

Более 25 лет Российская Федерация идет по пути создания правового, демократического и социального государства. Но этот процесс существенно затормаживается глубоким кризисом практически всех сфер социальной действительности. Масштабным элементом этого кризиса является сильнейшая духовно-культурная и ценностно-ориентационная дестабилизация российского общества, преодолеть которую невозможно без формирования в общественном сознании четких и понятных целевых ориентиров развития государства, отличающихся конкретностью и глубиной нравственной составляющей.

По мнению докладчика, процесс совершенствования жизни общества целесообразно начинать с совершенствования мировоззренческой позиции каждого человека как отдельного члена этого общества. Необходимо работать с внутренними мотивами личности, выработать действенные механизмы устранения причин возникновения в характере человека деструктивных качеств, мотивировать личность к самосовершенствованию во имя высших целей. С наибольшей вероятностью это способно сделать скрупулезное, научно обоснованное правовое регулирование свободы совести и вероисповедания в Российской Федерации. Ведь именно в области нравственного оздоровления личности и общества в целом в России вот уже несколько десятилетий реализуют свою деятельность различные религиозные объединения. Конечно, результаты этой деятельности не безупречны, но существенный созидательный потенциал реализации конституционного принципа свободы совести и вероисповедания в данной связи игнорировать нельзя.

Базовым федеральным законом, призванным конкретизировать этот конституционный принцип и создать прочную правовую основу для его внедрения в реалии нашей жизни, выступает Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». За годы своего действия этот закон оказал существенное влияние на практику реализации гражданами и иными жителями России своих прав в области мировоззренческих убеждений.

Очевидно, что совершенствование сферы духовности человека часто происходит посредством удовлетворения его религиозного чувства. Вообще религия выполняет в нашей социальной действительности широкий спектр важных функций, основными из которых являются: компенсаторная, мировоззренческая, регулятивная, легитимирующая, интеграционная, коммуникативная, культурно-транслирующая. Объективность значительной положительной роли религии в жизни современных людей подтверждают не только данные религиоведческой науки, но и результаты актуальных исследований в области психологии. При этом важно подчеркнуть, что религиозная вера чаще всего базируется на постулатах, закрепленных в особых источниках, которые, по глубокому убеждению верующих людей, имеют четко выраженный трансцендентный характер и в связи с этим приобретают особый авторитет (например, Библия, Коран, Трипитака и др.). Соответственно, предписания таких священных книг воспринимаются верующими очень чутко и мотивируют многих людей на ответственное совершенствование своей жизни, на более дружественное отношение с окружающими, на воздержание от каких-либо агрессивных или недобросовестных поступков. Под воздействием этих факторов многие верующие люди готовы менять свою внутреннюю жизнь, добровольно корректировать несовершенные качества своей личности. Во многом такому личностному росту верующих людей способствует их объединение для совместного исповедания и распространения своей религиозной веры. Совместное исповедание

веры способствует изменению межличностных отношений внутри данного сообщества, стимулирует членов религиозного объединения на участие в социально значимой деятельности, различных благотворительных акциях и т. п.

Россия является светским государством, и этот статус закреплен на конституционном уровне. При этом современный вариант государственно-конфессиональных отношений в стране тяготеет к кооперационной модели, предполагающей социальное партнерство, при котором государство решает социальные проблемы совместно с религиозными объединениями. По мнению докладчика, именно кооперационная модель является наиболее сложной для реального практического воплощения, но самой оптимальной для достижения положительных результатов в направлении гармонизации межконфессиональных отношений.

На уровне официальных мероприятий сегодня отчетливо наблюдается государственно-конфессиональное и межконфессиональное сотрудничество. А на уровне повседневной жизни рядовых граждан очень часто наблюдается совершенно другое положение дел. Недостатки действующего законодательства порождают ошибки правоприменения, конфликтные ситуации, необоснованное привлечение верующих к ответственности, снижают и затормаживают эффективность созидательной деятельности религиозных организаций.

Одной из основных целей государственной политики в сфере межконфессионального диалога должна выступать не атмосфера религиозной терпимости, а атмосфера религиозного и светского взаимоуважения. Религиозная терпимость – это тот минимум, который во многих аспектах доступен уже на современном этапе развития государства, а религиозное и светское взаимоуважение – тот максимум, который способен обеспечить российской духовной культуре стабильность и глубину. Неотъемлемым элементом идейно-смысловых основ современной рос-

сийской государственности, имеющим фундаментальный характер, является конституционный принцип свободы совести и вероисповедания, а также реальность его практического воплощения. Духовно-нравственный потенциал этого принципа нуждается в системной, объективной юридической оценке, в скрупулезном, логически выверенном и качественно новом правовом оформлении на уровне федерального и регионального законодательства.

**Кандидат юридических наук, доцент И. И. Тюнина** подготовила выступление на тему «Правовое положение главы государства в абсолютных монархиях».

Абсолютная монархия предполагает предоставление центрального места в системе органов государства его главе. За ним закрепляется статус верховного руководителя вооруженных сил, законодательной, исполнительной и судебной власти. Существование монарха вовсе не исключает возможность существования правительства, назначаемого и смещаемого им самим. Помимо формирования парламента, монарх вправе контролировать его действия, а также оказывать влияние на функционирование королевского суда. С фактической и юридической точки зрения концентрация всей власти происходит в руках монарха, который наделен правом принятия и отмены любых решений, имеющих управленческий характер. За монархом закреплено право назначения высших военных и гражданских должностей, вынесения акта помилования, определения наказаний.

Ярким примером государства, в котором на сегодняшний день имеется абсолютная монархия, выступает Саудовская Аравия.

Согласно Основному закону о власти Королевства Саудовская Аравия 1992 г. за Королем закрепляется статус не только главы государства, но и лица, возглавляющего систему, осуществляющую государственную власть.

Законодательная власть всецело принадлежит Королю. При нем действует совещательный орган – Консультативный совет

(Меджлис аш-Шура), представленный в лице ученых, писателей, бизнесменов, влиятельных членов, представляющих королевскую семью. Он наделен правом выражения собственного мнения относительно проектов законов, программ, по которым планируется социально-экономическое развитие страны, обсуждения отчетов, поступающих со стороны министерств и иных учреждений правительственного типа, рассмотрения международных соглашений и соглашений о концессии.

Король выполняет функции председателя Совета министров. На основании его указов назначаются и освобождаются от должности заместители председателя Совета министров и члены Совета министров. Королю предоставлено право самостоятельного разрешения вопросов, связанных с формированием и реорганизацией Совета министров. Лица, являющиеся родственниками короля, находятся на ключевых постах в рассматриваемом органе.

Основной закон содержит положения, в силу которых судебная власть признается самостоятельной и независимой. В то же время назначение и освобождение судей от занимаемых ими должностей осуществляется Королем.

Абсолютная монархия также установлена в Султанате Оман. Здесь уровень абсолютизма власти несколько ограничен.

Статус главы государства Султаната Оман закрепляется в Конституции 1996 г. (официальное наименование этого документа – «Белая книга. Основной закон Султаната Оман»). Признана неприкосновенность личности Султана, а также окончательность принятых им решений. При выполнении полномочий, возложенных на Султана, он основывается на решениях, принятых Советом министров. Данный орган ответственен перед Султаном.

Совет Омана, в состав которого входит Консультативный и Государственный совет, является законодательным органом. Для Совета Омана характерно выполнение консуль-

тативно-совещательных функций. Законодательная инициатива с его стороны не может быть осуществлена. Им не рассматриваются вопросы, имеющие политическое значение, связанные с внешней политикой, обороной, государственным устройством и безопасностью. Обе палаты рассматривают проекты законодательных актов, а также готовят рекомендации, использование которых осуществляется Султаном и Советом министров.

Согласно Основному закону Султана Оман судебная власть независима, судьи подчиняются только закону.

Таким образом, Султану Омана принадлежит вся полнота государственной власти.

Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ) – федеративное государство, состоящее из семи эмиратов, каждый из которых представляет собой государство – абсолютную монархию. Верховным органом власти в ОАЭ является Высший совет Федерации, состоящий из правителей эмиратов, избирающих из своего состава Президента Федерации на 5 лет.

В соответствии с Конституцией Объединенных Арабских Эмиратов 1971 г. Президент ОАЭ возглавляет Высший совет Федерации, который обладает полномочиями как в сфере законодательной, так и в сфере исполнительной власти.

Для Федерального национального совета ОАЭ присущ содержательный характер. Он выступает органом, выполняющим функции парламента, за исключением тех, которые связаны с законотворчеством. Со стороны данного органа осуществляется рассмотрение проектов федеральных законодательных актов, которые передаются ему Советом министров. Данный совет вправе дополнять поступающие к рассмотрению проекты и вносить свои замечания.

Это означает, что законодательная, исполнительная и судебная власть в полной мере концентрируется в руках монарха. С законодательной точки зрения монарх имеет неприкосновенный, священный статус. Глава государства осуществляет представитель-

ские функции как внутри государства, так и вне его. Фактически лишь монарх вправе осуществлять действия государственного характера.

В большинстве случаев главы государств, в которых установлена монархия, осуществляют передачу своего титула и поста в порядке наследования. Абсолютная монархия отмечается в ряде мусульманских стран, где наследование трона осуществляется не определенными лицами, а правящей семьей, что предполагает принятие со стороны такой семьи решения о том, кто из лиц, входящих в нее, станет следующим монархом. Данное правило отсутствует в Объединенных Арабских Эмиратах.

В результате проведенного сравнительно-правового анализа статуса главы государства в современных абсолютных монархиях можно отметить, что его полномочия охватывают несколько сфер:

- полномочия в сфере осуществления законодательной власти;
- полномочия в сфере осуществления исполнительной власти;
- полномочия, связанные с деятельностью органов судебной власти;
- полномочия в сфере внешней политики;
- иные полномочия.

Издание законов осуществляется от его имени. В его подчинении находятся все административные государственные структуры. Отличительная черта, присущая абсолютной монархии, заключается в том, что за ним закрепляется статус светского и религиозного главы. Такое положение существенно укрепляет присущую ему власть.

В большинстве государств монархический статус является почетным. Монархи наделяются правом распоряжения государственными финансовыми активами в части финансирования коронации, содержания слуг. Они вправе проживать в резиденции, иметь собственный дворец, использовать символы монархической власти, участвовать в мероприятиях протокольного и церемо-

ниального типа, проводимых во время иностранных визитов.

Среди специфических обязанностей, выполняемых со стороны глав государств, в которых установлена абсолютная монархия, можно назвать наличие беспартийности, принадлежность к определенному вероисповеданию, право выезда за пределы государ-

ства только при одобрении такой поездки парламентом или правительством, обязанность получить разрешение парламента для вступления в брак. Данные требования могут иметь место не во всех государствах.

За действия монарха по управлению государственными делами политическую ответственность несут его министры.

---

<sup>1</sup> Местные Советы и неподведомственные организации / В. И. Бартышев [и др.] ; отв. ред. В. С. Основин. М., 1973.

<sup>2</sup> Особенности и значение конституции СССР 1977 года : учеб. пособие / В. С. Основин [и др.]. Воронеж, 1979.

<sup>3</sup> Социальный контроль в СССР : учеб. пособие / В. С. Основин [и др.]. Воронеж, 1981.

<sup>4</sup> Управление сельским районом на современном этапе / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1985.

**Т. М. Бякина,**

*доктор юридических наук, профессор,  
заведующая кафедрой конституционного и муниципального права*

# ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2020 г.)

13 апреля 2020 г. состоялось заседание секции конституционного права России под руководством профессора юридического факультета ВГУ Н. В. Бутусовой. С докладами по актуальным проблемам конституционного права выступили 9 студентов, научным руководителем которых является доктор юридических наук, профессор Н. В. Бутусова.

В работе секции в научной дискуссии приняли участие студенты дневной и вечерней форм отделений. В числе обсуждаемых на конференции проблем: современная конституционная реформа, достоинства и недостатки действующей российской Конституции, социальная ценность конституции, некоторые проблемы изменения статуса Конституционного Суда РФ и реализации им своих полномочий, проблемы реализации избирательного законодательства в Российской Федерации, современные проблемы гарантирования конституционного права на публичные мероприятия, определение экстремистской деятельности в конституционном праве России, гарантии реализации социально-экономических прав, принцип социальной справедливости в конституционном праве России.

В докладе студентки 1 курса **К. А. Иванниковой** «К вопросу о социальной ценности российской Конституции» было подчеркнуто, что недавние события, связанные с внесением поправок в Основной закон страны, следует анализировать с позиций того, соответствуют ли они роли и значению Конституции как безусловной социальной ценности современного демократического общества и государства.

Последняя конституционная реформа в России (которая должна завершиться всенародным голосованием по поправкам к Конституции), по мнению студентки, сделала ак-

туальной необходимость осмысления роли и назначения российского Основного закона в новых общественно-политических условиях и обострения глобальных проблем.

Автор доклада разделяет выводы ученых-конституционалистов, рассматривающих стремление решить все российские проблемы путем замены текстов Конституции без глубинных преобразований всех сторон жизни общества и государства проявлением конституционного «романтизма».

Конституция является подлинной социальной ценностью лишь тогда, когда она обеспечивает согласование воли и интересов различных участников общественных отношений, закрепляет научно обоснованные ориентиры общественного развития. Важнейшей социальной ценностью является конституционная законность. Требование конституционной законности предполагает необходимость соблюдения Конституции и непосредственно конкретизирующих ее законов всеми органами власти, должностными лицами, гражданами и их объединениями. Этот вывод в полной мере распространяется и на законы, определяющие процедуры изменения текста Основного закона, в частности, на ФЗ «О порядке принятия вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». К сожалению, процедура внесения поправок в Конституцию в ходе последнего конституционного реформирования далеко не во всем соответствует упомянутому Закону (например, ст. 2, 9, 11), что едва ли свидетельствует об уважении к действующей Конституции России.

Автор доклада считает, что ни при каких обстоятельствах недопустимо совершать действия, подрывающие авторитет Основного закона страны.

Доклад студентки 1 курса **Д. В. Беляевой** был посвящен некоторым достоинствам и недостаткам российской Конституции.

Говоря о более чем двадцатипятилетнем периоде действия Конституции, можно сделать вывод о бесспорности ее достоинств: к примеру, закрепление нормами, обладающими наивысшей юридической силой, человека, его прав и свобод в качестве высшей социальной ценности (ст. 2), а также закрепление ценностей народовластия (ст. 3), социального (ст. 7), демократического, правового государства (ст. 1) и др. Помимо этого, к очевидным достоинствам российского Основного закона относится конституционное закрепление основных прав и свобод человека в соответствии с международно-правовыми стандартами.

Но также нужно отметить и ряд существенных недостатков Конституции: неопределенность в закреплении таких важных вопросов федерализма, как предметы совместного ведения, недостатки, связанные с регулированием статуса и полномочий высших органов государственной власти в соответствии с принципом разделения властей, коллизии между отдельными нормами Конституции (например, п. «в» ст. 71 и п. «б» ст. 72 Конституции) и др.

Кроме того, действующая Конституция не определяет стратегические направления развития страны в современный период, отличающийся стремительным нарастанием вызовов и угроз глобального характера. Все это диктует необходимость не только устранения недостатков действующего Основного закона, но и определения и конституционно-закрепления современной стратегии развития России, что возможно лишь в результате кардинального изменения всех глав Конституции путем ее пересмотра. Очевидно, что внесение поправок в отдельные главы Конституции 1993 г. в рамках проходящей конституционной реформы не сможет решить эту задачу.

Студентка 1 курса **Ю. В. Чепелева** остановилась на проблемах, связанных с изменением статуса Конституционного Суда РФ.

Автор доклада отметила, что одна из наиболее важных особенностей полномочий Конституционного Суда Российской Федерации состоит в том, что он призван решать исключительно вопросы права. Это является своеобразной преградой на пути вторжения политики в деятельность органа судебного конституционного контроля. Суд ни при каких обстоятельствах не должен отдавать предпочтение политической целесообразности, пытаться оценивать чьи бы то ни было практические действия вне их правовых форм. При осуществлении конституционного судопроизводства Суд воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. Это существенно сужает правомочия Конституционного Суда, но создает четкий водораздел с другими судами.

Решения Суда обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Следовательно, как подчеркнула студентка, не существует органа государственной власти и какого-либо должностного лица, включая главу государства, который бы мог давать какие-либо указания Суду, если Суд действует в пределах своей компетенции. И это является важной гарантией его независимости.

В связи с этим, по мнению докладчицы, поправки к Конституции, посвященные Конституционному Суду, понижают его статус. Так, предварительный конституционный контроль законопроектов по запросу Президента в случае положительного решения вопроса делает невозможным в дальнейшем рассмотрение Конституционным Судом дела о



проверке конституционности этого уже принятого закона в порядке осуществления последующего конституционного контроля. Не будет способствовать укреплению независимости судей Конституционного Суда (как и судей иных судов) положения нового Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», в соответствии с которой судей Конституционного Суда сможет лишать полномочий Совет Федерации (подп. «л» и «м» ч. 1 ст. 102) по представлению Президента.

Доклад студентки 1 курса **А. Э. Дворяжиной** был посвящен некоторым проблемам, возникающим в процессе реализации Конституционным Судом РФ его полномочий как органа судебного конституционного контроля.

По мнению автора доклада, к таким проблемам, в частности, относятся проблемы низкой эффективности конституционной судебной защиты прав граждан и их объединений, а также проблемы самостоятельности в осуществлении правосудия. С названными проблемами, по мнению студентки, непосредственно связана проблема презумпции безошибочности решений Конституционного Суда. Одной из главных причин, мешающих Конституционному Суду решать правовые задачи безошибочно или исправлять допущенные ошибки, является отсутствие в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» критериев, определяющих качество решений, принимаемых Конституционным Судом. Еще одним существенным недостатком упомянутого Закона является отсутствие возможностей обжалования и пересмотра судебных решений Конституционного Суда по воле сторон – участников процесса. Также существуют проблемы, связанные с ограниченностью применения в конституционном судопроизводстве общесудебных процессуальных принципов: проблемы реализации принципов непосредственности, гласности судебного разбирательства, равенства всех перед законом и

судом, независимости судей в конституционном судебном процессе; проблема реализации принципа доступности правосудия в конституционном судебном процессе и т. д.

В целях реализации этих принципов А. Э. Дворяжина предлагает закрепить в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» положения, позволяющие обжаловать «отказные» определения Конституционного Суда. Упомянутый Закон необходимо дополнить разделом «Порядок устранения судебных ошибок в решениях Конституционного Суда Российской Федерации». Основаниями для изменения судебного решения должны служить недостаточная обоснованность, нарушение норм материального и процессуального права. Изменение и дополнение конституционного процессуального законодательства должно приблизить конституционное судопроизводство к обычной модели российского судопроизводства.

Студент 1 курса **А. А. Башмаков** посвятил свое выступление анализу некоторых проблем, возникающих в связи с реализацией российского законодательства о выборах.

Автор доклада участвовал в избирательных кампаниях различного уровня в качестве уполномоченного представителя избирательного объединения, уполномоченного представителя кандидата по финансовым вопросам, члена территориальной избирательной комиссии с правом совещательного голоса, осуществлял подготовку документов для выдвижения и регистрации кандидатов, ведение избирательного счета, сдачу итоговой финансовой отчетности. Поэтому он поделился соображениями, основанными на собственном опыте.

Говоря о проблемах, которые возникают в ходе реализации права на выдвижение кандидата, списка кандидатов избирательным объединением, докладчик обратил внимание на то, что избирательные комиссии различных уровней – это только правоприменительные органы. Но на практике возникают ситуации, когда в результате неверного

толкования и применения норм избирательного законодательства та или иная избирательная комиссия фактически занимается нормотворческой деятельностью. В качестве примера можно привести реальные ситуации, когда комиссия, организующая выборы, утверждает собственные формы документов, требуя впоследствии строгого соответствия им документации, или когда несвоевременно выявляется необходимость применения некоторых норм законодательства о выборах – к примеру, освобождающих по тем или иным основаниям субъекта права выдвижения кандидатов и списка кандидатов от сбора подписей, и т. п.

По мнению докладчика, не столь уж редко встречающийся низкий уровень правовой культуры председателей и секретарей окружных избирательных комиссий связан, прежде всего, с частой сменяемостью лиц, занимающих указанные должности, и с поверхностным обучением, которое проводят для нижестоящих комиссий территориальные избирательные комиссии. Представляется, избирательная комиссия Воронежской области должна взять эту ситуацию под собственный контроль.

Учитывая упомянутую ситуацию, по мнению А. А. Башмакова, было бы правильно более активно применять автоматизированные системы, в частности ГАС «Выборы». Это отличная платформа, доработав которую, можно будет успешно решить проблемы, вызванные не совсем грамотными действиями избирательных комиссий, что, разумеется, не исключает и необходимости повышения уровня их знаний в области избирательного права.

Современным проблемам реализации конституционного права на публичные мероприятия был посвящен доклад студентки 1 курса **М. В. Коркиной**. Она остановилась на проблеме реализации права на проведение митинга в условиях пандемии и вызванной ей самоизоляции. Правомерен ли виртуальный митинг? Это вопрос не праздный,

учитывая и неопределенность сегодняшней ситуации, и то, что, по мнению экспертов, человечество вступило в эпоху, когда подобные пандемии будут постоянно повторяться. В частности, в апреле этого года жители Воронежа и других регионов России организовали виртуальный митинг в знак протеста против местных властей из-за режима самоизоляции. Митинг проходил на площадке приложения «Яндекс.Навигатор» на карте у зданий региональных правительств. Одним из требований стало ввести чрезвычайное положение или выплатить пособия и иные социальные выплаты, обещанные Президентом и федеральным Правительством. И хотя главное требование протестующих правительства субъектов Федерации не выполнили, но все же приняли определенные меры, направленные на облегчение жизни людей, оказавшихся в затруднительной жизненной ситуации (например, в Ростовской области по требованию губернатора был изменен порядок выдачи пропусков, на что жаловались местные жители, и т. д.).

Вообще-то любой митинг – это одна из важных форм обратной связи между обществом и официальной властью, призванных способствовать разрешению назревающих конфликтов и проблем.

По мнению автора доклада, проанализировавшего это современное, новое для нас явление прямой демократии с точки зрения требований ФЗ от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», виртуальный митинг (онлайн-митинг), цифровой протест – это новый способ протеста, который ограничен виртуальным пространством с использованием различных web-приложений. Автор доклада считает, что виртуальный митинг можно отнести к публичным мероприятиям, которые могут проводиться в новых реалиях. Но для легитимизации этого нового явления прямого народовластия необходимо внести соответствующие дополнения в указанный Федеральный закон.

Выступление студентки 1 курса **И. А. Боевой** было посвящено определению экстремистской деятельности в конституционном праве России.

В отечественной правовой науке до настоящего времени не выработано единого определения понятий «экстремизм» и «экстремистская деятельность».

По мнению автора доклада, определение экстремистской деятельности (экстремизма), содержащееся в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», весьма расплывчатое, что создает благоприятные условия как для необоснованного обвинения в экстремизме, с одной стороны, так и уклонения от ответственности за подобные деяния – с другой.

В решении задачи противодействия экстремизму важная роль принадлежит конституционным основам такого противодействия, определению механизма их реализации в функционировании органов государственной и муниципальной власти, институтов гражданского общества. По мнению автора доклада, заложенный в Конституции Российской Федерации потенциал для формирования законодательных основ предупреждения и профилактики экстремизма и экстремистской деятельности используется не в полной мере. Конституционные положения устанавливают, что всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом исключительно в целях обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Доклад студентки 1 курса **Д. П. Черниковой** был посвящен гарантиям социально-экономических прав (истории и современности).

Все права человека являются универсальными, взаимосвязанными и взаимозави-

симыми. Каждый человек должен в полной мере реализовывать не только гражданские и политические, но и социально-экономические права, которые призваны обеспечить удовлетворение насущных материальных и духовных потребностей людей.

Говоря о советских конституциях, автор доклада отметила международное значение Конституцию СССР 1936 г., в которой впервые в мире была не только закреплена, но и всесторонне гарантирована широкая группа социально-экономических прав, и, прежде всего, право на труд, что, безусловно, было выдающимся достижением государства и общества в целом. Конституция СССР 1977 г. существенно расширила систему социальных гарантий, социально-экономических и социально-культурных прав, в ней получили закрепление существенные изменения в социальной и экономической сферах жизни общества. Она провозгласила крупномасштабную программу социально-культурной политики, учитывающей потребности различных слоев общества (глава 3 «Социальное развитие и культура»).

Хотя в соответствии со ст. 7 Конституции РФ Российская Федерация определяется как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, «планка» гарантирования социально-экономических прав в действующей Конституции по сравнению с советскими Конституциями 1977 и 1978 гг. года существенно снижена.

По мнению автора доклада, основой государственных социальных гарантий являются минимальные социальные стандарты. Систему государственных минимальных стандартов составляют взаимосвязанные государственные минимальные социальные стандарты в следующих областях: 1) оплаты труда; 2) пенсионного обеспечения; 3) образования; 4) здравоохранения; 5) культуры; 6) социального обслуживания и т. д. Целью государственных социальных гарантий яв-

ляется их обеспечение в сфере занятости и оплаты труда, включая защиту прав наемного работника, предпринимателя и самозанятого населения.

Развитие названных социальных гарантий предполагает существенный рост заработной платы бюджетников, а также различных пособий, улучшение качества и всеобщей доступности образования, здравоохранения и т. д.

Тема доклада студентки 4 курса **К. С. Карапетовой** – «Понятие социальной справедливости в конституционном праве России».

Принцип социальной справедливости является одним из основополагающих принципов социально-ориентированного государства. Понятие справедливости является не только общечеловеческой ценностью, но и неразрывно связано с правом. Данный принцип и его определенные элементы закреплены в конституциях многих государств.

Впервые сам принцип социальной справедливости получил закрепление в Конституциях Ирландии 1937 г., Индии 1949 г., Португалии 1976 г., Бразилии 1988 г. Аналогичные положения содержатся и в некоторых международных документах. Так, идеи социальной справедливости в сфере труда получили отражение в Декларации МОТ 2008 г. «О социальной справедливости и справедливой глобализации», закрепившей цели и стратегические задачи современного международно-правового регулирования труда.

В Конституции России, а также в конституциях развитых капиталистических стран термин «социальная справедливость» отсутствует.

Между тем принцип социальной справедливости является одним из важнейших принципов современного конституционно-

го права. Как подчеркивает Председатель Конституционного Суда России В. Д. Зорькин, «ожидания и даже требования социальной справедливости выходят у населения на первый план»<sup>1</sup>.

Принцип социальной справедливости, прежде всего, связан с регулированием социально-экономических отношений. Поэтому в качестве основных индикаторов социальной справедливости ученые выделяют установленный законом прожиточный минимум, индекс развития человеческого потенциала, минимальный размер оплаты труда, пенсии по старости.

Социальная справедливость тесно связана с решением вопросов социальной инфраструктуры – образования, медицинского обслуживания, жилья.

Анализируя современное состояние российской действительности, можно сделать вывод о том, что существуют проблемы неоправданной дифференциации доходов населения, высокого уровня бедности, недостаточного финансирования таких сфер общественной жизни, как здравоохранение, образование, национальная наука.

Отрадно, что в проекте Закона «О поправках к Конституции Российской Федерации» затронуты вопросы обеспечения социально-экономических прав граждан. В частности, закреплено положение о том, что «создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан... обеспечивается социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность». Но для решения этих задач и обеспечения социальной справедливости требуются серьезные преобразования во всех сферах жизни российского общества и государства.

<sup>1</sup> Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции // Рос. газета. 2018. 9 окт.

**Н. В. Бутусова,**  
доктор юридических наук,  
профессор кафедры конституционного  
и муниципального права

# ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2020 г.)

В рамках студенческой научной сессии ВГУ 13 апреля 2020 г. на юридическом факультете в заочном формате состоялось заседание секции «Конституционный процесс» (руководители секции: доцент Е. А. Бондарева, профессор Е. В. Сазонникова).

В конференции приняли участие 11 студентов очной формы обучения бакалавриата и представили доклады по широкому кругу актуальных проблем современного судебного конституционного права и процесса: использование института предварительного конституционного контроля в России и зарубежных странах; роль Конституционного Суда России в защите ряда конституционных прав личности (свободы передвижения, вероисповедания, экономической деятельности, политических и экологических прав и др.); институт парламентаризма и принцип разделения властей в контексте конституционной реформы; влияние позиций ЕСПЧ на правовые позиции российского органа конституционной юстиции.

Все выступления были актуальны, основаны на современной юридической литературе и правоприменительной практике по темам исследования. Студенты А. Березин и Н. Головай предприняли попытку проанализировать содержание поправок в Конституцию России 1993 г. в контексте конституционной реформы 2020 г. в рамках тематики своих исследований. Так как в следующем номере данного журнала будут опубликованы статьи, подготовленные указанными студентами на основе своих докладов, поэтому в настоящем обзоре будет указана лишь их тематика.

В данный обзор вошли авторские материалы, представленные участниками заседания специально для публикации в журнале.

В своем выступлении на тему: «Институт предварительного конституционного контро-

ля в Российской Федерации и зарубежных странах» **А. Березин** исследовал вопросы становления и развития полномочий Конституционного Суда России в сфере предварительного конституционного контроля, указав возможности использования опыта ряда зарубежных стран в исследуемой сфере. В заключение автор отметил, что вводимая возможность предварительного нормоконтроля в рамках конституционной реформы 2020 г. только повысит конституционность принимаемых решений, что является прогрессом в строительстве правового государства.

В докладе **Н. Головай** на тему: «Институт парламентаризма в контексте конституционной реформы: материальные и процессуальные аспекты» автором анализируются положения Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, а также правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся правового статуса Федерального Собрания Российской Федерации в контексте развития института парламентаризма, дается оценка предлагаемых изменений в Основной закон.

В выступлении **М. Гольцовой** на тему: «Правовое положение иностранных граждан в решениях Конституционного Суда Российской Федерации» был проведен анализ правовых позиций органа конституционной юстиции России по исследуемой проблематике, что позволило автору сделать вывод о том, что решения данного органа значительно повлияли на тенденции законодательства о гражданстве, о миграционном учете, о свободе въезда и выезда в Российскую Федерацию, о труде.

Сферой научных интересов **Д. Грязнова** стали вопросы конкретизации принципа свободы экономической деятельности в пра-

вовых позициях Конституционного суда Российской Федерации. Автором было обращено внимание на отсутствие единого подхода к определению содержания понятия «свобода экономической деятельности», а также критериев и пределов ее ограничения. Автор подчеркивает роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в формировании представлений о правовой сущности свободы экономической деятельности.

Конституционный Суд России рассматривает свободу экономической деятельности в различных аспектах. Во-первых, как свободу выбора формы и вида экономической деятельности. Во-вторых, как описание правомочий, которыми наделены субъекты хозяйствования в контексте свободы распоряжения своими способностями для занятия предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельностью. В-третьих, как выявление границ вмешательства в свободу экономической деятельности, необходимость сбалансированности государственного вмешательства в дела частного предпринимательства. В заключение автор справедливо констатирует, что принцип свободы экономической деятельности объединяет в себе не только публичные, но и частноправовые аспекты правоотношений, возникающих между субъектами права – участниками конкретных правоотношений, следовательно, защита указанной свободы должна быть обеспечена средствами не только публичного, но и частного права.

**В. Загора** в докладе на тему: «Свобода вероисповедования человека в решениях Конституционного Суда Российской Федерации», основываясь на соответствующих правовых позициях, выделила вопросы, по которым Конституционный Суд осуществлял оценку положений Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» на предмет их соответствия Основному закону. К ним, в частности, относятся:

- статус религиозных организаций;

- отношения между государством и религиозными объединениями;
- право собственности религиозных организаций;
- внутренние установления религиозных организаций;
- порядок создания и государственной регистрации религиозных организаций;
- статус представительств иностранных религиозных организаций.

По мнению автора, практика Конституционного Суда показывает, что обращения граждан по вопросу свободы вероисповедования актуальны и присутствуют в его повестке на протяжении всего периода работы органа конституционной юстиции. Данное обстоятельство актуализирует вопросы совершенствования законодательства, регулирующего отношения в духовной сфере, и более детального изучения и анализа судебной практики, связанной с культурными и духовными отношениями.

**Т. Кашевский**, исследуя вопросы закрепления принципа разделения властей в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, акцентировал внимание на следующем: на современном этапе данный судебный орган выступает полноценным гарантом правильного и эффективного функционирования системы «сдержек и противовесов», принимая решения, так или иначе касающиеся принципа разделения властей. В качестве примера автор обратился к постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июля 2015 г. № 18-П «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации». Суд дал толкование норм Конституции о допустимости переноса в конституционно значимых целях даты очередных выборов депутатов Государственной Думы. Автор поддерживает мнение председателя Конституционного Суда России В. Д. Зорькина о том, что, исполняя свои функции по защите конституционного строя, Конституционный Суд обеспечивает стабильность Конституции, объективно выступает в

качестве противовеса и сдерживания институтов представительной демократии и, прежде всего, законодателя, не давая ему выходить за рамки конституционного поля.

**Е. Мазурова** в своем выступлении на тему: «Конституционный суд как орган конституционного контроля в Республике Корея» проанализировала особенности реализации института конституционного контроля в Южной Корее. Изучение первоисточников по данной проблематике позволило автору выделить основные направления деятельности данного органа конституционной юстиции, к числу которых можно отнести:

- рассмотрение дел о соответствии Конституции различных нормативно-правовых актов, законов. Рассмотрение дел также проводится по запросу судов о соответствии Конституции конкретного закона;

- рассмотрение дел об импичменте;

- о роспуске политической партии, если ее деятельность и программа противоречат основам конституционного строя и демократическим принципам;

- вопросы о компетенции между различными государственными органами;

- рассмотрение дел о конституционности законов по жалобам и запросам граждан в случае нарушения их конституционных прав и свобод;

- в случае нарушения прав граждан органами государственной власти, которые гарантируются Конституцией, Конституционный Суд, опять же по обращению граждан, рассматривает вопрос о несоответствии Конституции действий государственной власти.

Одной из особенностей конституционного судопроизводства в Южной Корее является возможность граждан опротестовать решения судов общей юрисдикции в Конституционном Суде по поводу нарушения своих основных прав. Фактически это не имеет аналогов в правоприменительной практике других государств и, по сути, создает дополнительную инстанцию для обжалования решений общих судов.

**С. Стасенко**, исследуя роль Конституционного Суда России в защите политических прав и свобод граждан, обратила внимание на то обстоятельство, что, несмотря на законодательную гарантированность политических прав и свобод, на сегодняшний день они достаточно часто нарушаются даже в условиях провозглашения торжества принципов демократии. Граждане нуждаются в защите принадлежащих им политических прав и свобод, и поэтому необходимо развитие и совершенствование института их судебной защиты в целях обеспечения баланса интересов индивида и государства, защиты прав человека. Конституционный контроль играет в этом определяющую роль. Особое значение для эффективности конституционного контроля имеют правовые последствия принятия Конституционным Судом решений. Они являются общеобязательными, окончательными, не подлежащим обжалованию, их юридическая сила не может быть преодолена, и они вступают в силу немедленно после их принятия. Конституционный Суд осуществляет конкретный контроль, формами которого (а также поводами для рассмотрения дела в рамках конституционного судопроизводства) являются жалобы граждан (индивидуальные и коллективные), запросы судов общей юрисдикции и специализированных судов о конституционности применяемых или подлежащих применению в конкретном деле нормативных правовых актов. Анализ конкретных правовых позиций Конституционного Суда России в сфере защиты рассматриваемой группы прав и свобод позволил автору выделить различные виды дефектов действующего законодательства (помимо отрицательно сказывающихся на правоприменении нормотворческих дефектов, в ходе конституционно-судебного контроля устанавливаются и собственно правоприменительные дефекты, также влекущие за собой правоприменение в противоречащем Конституции смысле). В заключение выступления автор сформулировал ряд выводов:

– конституционное судопроизводство – важнейший механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в современном государстве, с помощью которого устраняются пробелы и противоречия в правовом регулировании;

– непосредственное влияние решений Конституционного Суда на формирование непротиворечивой правоприменительной практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов;

– возможность Конституционного Суда самостоятельно формулировать правовые позиции, защищающие его от политизации.

Доклад **А. Филатовой** «Правовые позиции Конституционного Суда России и ЕСПЧ по вопросам собственности» посвящен сравнению подходов национального и наднационального судебных органов по вопросам защиты права собственности. ЕСПЧ выработал определенные критерии обоснованности жалоб на нарушение прав, закрепленных в Конвенции, которыми суд руководствуется в своей деятельности. Например, при установлении нарушения вещного права Европейский суд принимает во внимание:

1) наличие фактических прав на конкретное имущество у заявившего об их защите лица;

2) наличие вмешательства государства, которое может выражаться в действиях по отношению к имуществу, которое имелось на праве собственности лица;

3) законность применяемых государством мер;

4) цель вмешательства (оно должно осуществляться в интересах общества и удовлетворять им);

5) баланс между государственным и частным интересом (пропорциональность).

Как показывает практика, в большинстве случаев ЕСПЧ соглашается с законностью действий государства и его органов, руководствуясь тем, что они не являются произвольными или явно не обоснованными и, со-

ответственно, осуществлялись «на условиях, предусмотренных законом».

**Е. Хирса**, анализируя практику Конституционного Суда России по вопросам гражданства, обратила внимание на тот факт, что подавляющее большинство принимаемых решений – это определения об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан на нарушение их конституционных прав теми или иными положениями ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Обращения граждан касались проблем приема и выхода из гражданства, отмены решений о гражданстве, гражданства детей. Особое внимание в докладе было уделено определению Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2015 г. № 2740-О «По жалобе Кухарева Олега Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 12 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», статей 13 и 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации».

Исследование итоговых решений органа конституционного контроля России по вопросам гражданства, принятых в течение всего срока его деятельности, позволили автору констатировать, что правовые позиции оказали важное влияние на развитие законодательства о гражданстве, о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства.

Выступление **К. Шишкиной** на тему: «Конституционное право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в решениях Конституционного Суда Российской Федерации» было посвящено анализу конкретных правовых позиций Суда в рассматриваемой сфере. Автор предложила сложившуюся судебную практику в указанной сфере классифицировать следующим образом:

1) дела об оспаривании конституционности привлечения к административной ответственности за нарушение правил в сфере охраны окружающей среды и обращения с отходами производства и потребления;



2) дела об оспаривании конституционности возложения обязанности по организации сбора и вывоза несанкционированных свалок;

3) дела об оспаривании конституционности взыскания возмещения вреда, причиненного водному объекту;

4) дела об оспаривании конституционности возложения обязанности по обеспечению бесперебойной очистки сточных вод, установлению и устранению причин наступления сточных вод на очистные сооружения, а также по водоотведению сточных вод.

В указанных делах судом были установлены факты несоблюдения виновной стороной конституционного права на благоприятную окружающую среду, а мотивировочные части судебных решений содержат ссылку на нарушение ст. 42 Конституции РФ.

В случаях негативных воздействий среды государство обязано принимать должные меры. Конституционным Судом РФ по одному из дел была высказана позиция о том, что в случае переселения людей (подвергшихся влиянию неблагоприятных экологических факторов) их право на благоприятную окружающую среду связано с обязанностью государства предоставить им льготы и компенсации.

В ряде решений Конституционный Суд Российской Федерации указывает на то, что публичная власть, несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, обязана, в свою очередь, принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков. Подводя итоги своего выступления, автор отметила, что Конституционный Суд Российской Федерации выполняет значимую роль в механизме защиты экологических прав, и в частности, права на благоприятную окружающую среду, оказывает действенное влияние на развитие экологического законодательства в целом.

По итогам работы секции было принято решение о публикации в очередных номерах журнала «Конституционализм и государствоведение» докладов (в качестве статей) студентов 3 курса бакалавриата А. Березина и Н. Головай, а также студентки 1 курса бакалавриата Е. Мазуровой.

Кафедра конституционного и муниципального права благодарит всех участников, представивших свои доклады, а также их научных руководителей за плодотворное участие в работе секции «Конституционный процесс».

**Е. А. Бондарева,**

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права*

# ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2020 г.)

14 апреля 2020 г. в заочном формате состоялась заседание секции муниципального права студенческой научной сессии юридического факультета. Тематика докладов участников секции касалась самых разных аспектов организации и деятельности местного самоуправления. В данном номере журнала публикуются статьи некоторых студентов – участников секции, подготовленные ими на основе своих докладов, поэтому в настоящем обзоре будет указана лишь их тематика.

Доклад студента 2 курса бакалавриата **А. В. Белова** был посвящен теме «Система органов местного самоуправления». Автор остановился на таких вопросах, как соотношение понятий «структура» и «система», «публичная власть» и «государственная власть», а также на анализе внесенных в Конституцию поправок, непосредственно касающихся включения органов местного самоуправления в единую систему публичной власти.

Студентка магистратуры 2 курса **И. А. Васильченко** подготовила доклад на тему: «Уставы муниципальных образований: проблемы и перспективы правопонимания». В своем докладе она подчеркнула, что устав муниципального образования – это муниципальный правовой акт учредительного характера, обладающий высшей юридической силой и определяющий статус муниципального образования и особенности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Содержание устава муниципального образования регламентируется нормами ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ. В докладе в качестве примера была проанализирована структура Устава городского округа город Воронеж, утвержденного Постановлением Воронежской городской Думы от 27 октября № 150-І. Данный устав комплексно описывает и конкретизирует систему

местного самоуправления, актуальную для Воронежа, уточняет основные аспекты компетенции органов местной власти, называет конкретные формы прямой муниципальной демократии, применяемые на территории городского округа, а также формы участия населения в местном самоуправлении, уточняет актуальную для городского округа систему органов муниципальной власти, определяет правовой статус каждого из этих органов, конкретизирует применяемые в муниципалитете модели избрания и формирования данных органов и их должностных лиц.

Помимо этого, И. А. Васильченко провела сравнительный анализ структуры Уставов Воронежа, Белгорода, Курска, Орла и Тамбова. По мнению докладчика, структуры этих учредительных документов во многом идентичны, соответствуют требованиям ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ. Наименования структурных частей этих уставов во многом схожи. Но есть и некоторые различия. Например, в Устав городского округа «город Белгород» включена отдельная, самостоятельная глава 11 «Межмуниципальное сотрудничество». В Уставе города Курск правовой статус действующих органов местного самоуправления и муниципальных органов раскрывается в нескольких отдельных главах. В частности, главы 6–8 раскрывают особенности формирования и функционирования представительного органа, главы города и местной администрации Курска соответственно. Глава 9 носит наименование «Иные органы местного самоуправления города Курска», в данной главе в единственной ст. 50 достаточно детально описывается правовой статус контрольно-счетной палаты города Курска, глава 10 также содержит всего одну ст. 51, раскрывающую правовое положение избирательной комиссии города Курска.

Уставы некоторых муниципалитетов содержат самостоятельную главу, посвященную основам муниципально-правового регулирования муниципальной службы на соответствующей территории. Устав города Орла, например, содержит отдельную главу 13 «Взаимоотношения органов местного самоуправления города Орла, органов государственной власти». Автор полагает, что такая практика уставного нормотворчества рациональна и эффективна.

Докладчик на основе анализа юридической литературы выделила ряд особенностей и ошибок, которые характерны для муниципальной правотворческой практики в отношении уставов.

1. В наименованиях уставов целого ряда муниципалитетов не четко указывается вид муниципальных образований с точки зрения действующего федерального законодательства. В большей степени это актуально для таких видов муниципалитетов, как городское поселение, городской округ и городской округ с внутригородским делением. Например, г. Курск является городским округом, а в наименовании его Устава используется понятие «город». Аналогичная ситуация наблюдается и в наименовании Устава Челябинска, который является городским округом с внутригородским делением. Еще более интересная практика сложилась в Оренбурге. Главный учредительный документ этого муниципалитета имеет наименование – Устав муниципального образования «город Оренбург».

2. Собрания и сходы граждан как непосредственные формы осуществления населением местного самоуправления часто смешиваются с аналогичными по названию формами осуществления территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования (в микрорайонах, жилых кварталах и т. д.).

3. В ряде уставов муниципальных образований статус депутатов представительных органов, выборных должностных лиц местного самоуправления, особенно что касается их

социальных гарантий, неприкосновенности и т. п., нередко противоречит федеральному и региональному законодательству.

4. В некоторых уставах городских округов, разделенных на административно-территориальные районы, которые не являются самостоятельными муниципальными образованиями, эти районы наделены правом иметь свои местные бюджеты, что противоречит положениям Федерального закона № 131-ФЗ.

5. Смешивается статус местного самоуправления и территориального общественного самоуправления населения.

6. Абстрактно, без учета особенностей конкретного муниципалитета излагаются в уставах особенности гарантий и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

7. Тексты многих уставов содержат значительное количество орфографических и пунктуационных ошибок, некорректных терминов и слов. По ряду позиций докладчиком были предложены варианты совершенствования правового регулирования уставного нормотворчества.

Магистрант второго года обучения **О. А. Девятнин** осветил тему «Административно-территориальная реформа в Российской Федерации». Он отметил, что необходимость в административно-территориальной реформе в нашей стране назрела давно. После распада СССР ситуация в стране очень изменилась, возникли новые экономические реалии, а административно-территориальная политика в стране была скорректирована лишь незначительно. Такие процессы, как массовая урбанизация и многие другие, требуют пересмотра административно-территориальной политики в стране.

Студентка 3 курса бакалавриата **В. В. Одинцова** выступила с докладом на тему: «Публичные слушания – важный институт муниципальной демократии: проблемы организации и проведения». Публичные слушания – это востребованная населением

муниципальных образований форма участия граждан в решении вопросов местного значения. Данная форма участия населения в местном самоуправлении предусмотрена Федеральным законом № 131-ФЗ, Земельным, Бюджетным и Градостроительным кодексами РФ. Так, в соответствии с нормами ГК РФ публичные слушания проводятся в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. Кроме того, закон предписывает проведение общественных обсуждений, которые организуются заказчиком для оценки воздействия на окружающую среду. Эти обсуждения могут осуществляться в различных формах, одной из которых являются публичные слушания.

Согласно п. 1 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ, публичные слушания проводятся по наиболее важным для граждан вопросам – в целях обсуждения проекта устава муниципального образования, проекта местного бюджета и отчета о его исполнении, проектов планов и программ развития муниципального образования, вопросов о преобразовании муниципального образования. Как показывает практика, на местном уровне особенности организации и проведения публичных слушаний закрепляются в уставах муниципальных образований и в самостоятельных муниципальных правовых актах.

Докладчик подчеркнула, что публичные слушания занимают особое место среди форм гражданского участия в решении муниципальных проблем. Процедура данные слушания представляют собой заранее подготовленное собрание заинтересованных граждан, властных структур, представителей СМИ с целью обсуждения значимых социально-экономических проблем. Таким образом, публичные слушания – форма делиберативной демократии. Согласно ст. 13 Решения Воронежской городской Думы от 27 июня 2018 г. № 882-IV «Об утверждении Положе-

ния о порядке организации и проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в городском округе город Воронеж» публичные слушания открывает председатель рабочего органа, он также информирует о порядке проведения публичных слушаний, объявляет о вопросе, который был вынесен на публичные слушания. Кроме того, после выступления вышеуказанного председательствующего далее предоставляется слово выступающим. При этом одно выступление не может длиться дольше, чем 10 минут. В исключительных случаях по решению председательствующего время выступления может быть продлено, помимо чего, председательствующий вправе в любой момент объявить перерыв в публичных слушаниях с указанием времени перерыва.

Стоит отметить, что у выступающего наличествует право передачи последнему текста своего выступления. Кроме того, выступающий может также передать и материалы с целью обоснования своих замечаний и предложений.

По окончании выступлений председательствующий подводит предварительный итог публичных слушаний. В ходе проведения слушаний все выступления протоколируются, к протоколу прилагаются письменные предложения и замечания заинтересованных лиц. В период с 22 января 2020 г. по 20 марта 2020 г. в городе Воронеж было проведено 32 мероприятия, связанных с проведением публичных слушаний. Все они были связаны с градостроительными вопросами.

**Н. Д. Плесеинов**, студент 4 курса бакалавриата, подготовил доклад на тему «Доходная часть местного бюджета: правовое регулирование и практика». В нем отмечается, что в настоящее время в Российской Федерации многие представители органов местного самоуправления отмечают существование проблемы нехватки у муниципальных образований собственных средств для выполнения расходных обязательств, закрепленных за ними бюджетным законодательством.

В структуре доходов местных бюджетов важное место продолжает занимать финансовая помощь из бюджетов субъектов Российской Федерации и федерального бюджета, которая осуществляется в трех формах: дотаций, субвенций и субсидий. Все это ставит под сомнение финансовую самостоятельность муниципалитетов и принимаемых ими решений. О том, что существует высокая зависимость местных бюджетов от финансовой поддержки, поступающей из других уровней бюджетов бюджетной системы, неоднократно говорилось и в Бюджетных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному собранию.

Для иллюстрации данной ситуации автор обращается к решению Воронежской городской Думы от 19 декабря 2018 г. № 1027-IV «О бюджете городского округа Воронеж на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». В данном акте утверждены основные характеристики бюджета муниципального образования города Воронеж на 2019 г. Прогнозируемый общий объем доходов бюджета городского округа составляет 17 543 205,12 тыс. рублей. Из этой суммы 8 463 232,12 тыс. рублей составляют безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что составляет 48,3 % от общей суммы дохода бюджета городского округа. Поддержка от государства и субъекта области, безусловно, идет на пользу муниципальному образованию. Появляются возможности для скорейшего разрешения важных и неотъемлемых вопросов местного значения. Но такую долю трансфертов для местного бюджета муниципалитета стоит признать значительной. Данный факт не может позитивно отражаться как на развитии муниципального образования, так и на осуществлении своих полномочий органами и должностными лицами местного самоуправления. Такая тенденция в будущем может спровоцировать снижение ответственности руководителей муниципалитетов в процессе решения вопросов местного зна-

чения, а также может привести к отсутствию у них стимулов для повышения эффективности своей деятельности по развитию муниципального образования.

Стоит обратить внимание на прогнозируемый дефицит бюджета городского округа город Воронеж на 2019 г. в сумме 322 909 тыс. рублей. На первый взгляд может показаться, что данная сумма является незначительной. Но сам факт дефицита бюджета свидетельствует о том, что доходы местных бюджетов не обеспечивают в должной мере расходы муниципалитета на решение вопросов местного значения. Это указывает на слабость использования организационно-финансовых возможностей, которые предоставлены органам местного самоуправления.

В целях решения данной проблемы можно порекомендовать более активное привлечение к работе органов местного самоуправления квалифицированных специалистов (например, создание экспертных советов при главе муниципального образования по финансово-экономическим вопросам), которые будут заниматься проблемами повышения уровня доходности муниципалитетов, особенно увеличением доли налоговых и неналоговых доходов. У каждого муниципального образования есть своя специфика – территориальное положение, численность населения, погодные условия.

Со стороны органов государственной власти стоит усилить методическую работу в отношении органов местного самоуправления, в частности, разрабатывать рекомендации, давать разъяснения по вопросам повышения уровня доходной части местного бюджета, уменьшения дефицита бюджета. Совместные усилия как государственных органов, так и непосредственно органов местного самоуправления могут способствовать повышению доходности местных бюджетов.

В своем докладе «Правотворческая инициатива граждан: правовое регулирование и проблемы реализации», студент 3 курса бакалавриата **В. А. Попов** в качестве основной

задачи называет анализ вопросов материального и процедурного правового регулирования такой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как правотворческая инициатива граждан. Этот вопрос он рассматривает на примере городских округов городов Липецк и Воронеж, отмечая особенности правовой регламентации и практики применения данного института в этих муниципальных образованиях, а также иные проблемы реализации правотворческой инициативы граждан, встречающиеся в практике органов местного самоуправления и судов.

Народная правотворческая инициатива представляет собой институт непосредственной демократии, заключающийся в возможности граждан вносить проекты нормативных и индивидуальных правовых актов, прежде всего, в законодательные (представительные) органы государства, обязанные рассмотреть данные проекты и принять по ним решение. В Российской Федерации такое право не предоставлено на федеральном уровне, в субъектах единого подхода к его регулированию нет, а в полномасштабном виде данный институт нашел свое отражение именно на таком уровне публичной власти, как местное самоуправление.

Правотворческая инициатива граждан, или, что более верно с позиции субъектного состава муниципального права, правотворческая инициатива населения может быть определена и как особый вид правотворческого процесса, и как субъективное политическое право граждан вносить проекты муниципальных правовых актов в органы местного самоуправления, а также в субъективном смысле как конкретная деятельность населения и в объективном – как институт муниципального права, вывод о чем позволяет сделать анализ ст. 26 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», а также муниципальных правовых актов. В докладе в качестве объектов исследования были выбраны Положение «О

правотворческой инициативе граждан в городе Липецк», утвержденное решением Липецкого городского Совета депутатов, и Положение «О порядке реализации правотворческой инициативы граждан в городском округе город Воронеж», утвержденное решением Воронежской городской Думы. На примере регулирования и правоприменения данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления в данных муниципалитетах можно выделить ее основные проблемы.

1. Федеральный законодатель установил минимально допустимую численность инициативной группы и, соответственно, число подписей для внесения проекта муниципального правового акта – не более 3 процентов от числа жителей-избирателей муниципального образования, позволив муниципалитетам самостоятельно определять данный коэффициент. В городских округах Липецк и Воронеж сложился разный подход к определению численности: если в Положении г. Липецк указано твердое число (500), то в Положении г. Воронеж – относительная величина (не более 2 %). Пересчет в абсолютные числа показывает, что внести проект муниципального правового акта в городе Липецк намного легче, а разница в количестве членов групп достигает 33 раза, хотя разница избирателей составляет всего 2 раза. И хотя среди ученых единого подхода к определению численности инициативной группы нет, целесообразно было бы значительным образом уменьшить минимальный процент количества ее членов, чтобы правотворческая инициатива стала более доступной для граждан.

2. Поскольку правотворческая инициатива имеет ряд стадий, некоторые проблемы обнаруживаются при их правовой регламентации. К сожалению, излишний формализм прослеживается в перечне необходимых документов, которые представители инициативной группы должны предоставить в орган местного самоуправления. Например, в г. Липецк к ним относятся протокол, включающий

в себя решение о создании инициативной группы, сведения о председателе и секретаре инициативной группы, основания необходимости реализации правотворческой инициативы, решение об утверждении текста муниципального правового акта, сведения о представителях, а также сам проект. Формулировка причин отказа от рассмотрения правотворческой инициативы зачастую носит довольно расплывчатый, по сути, дискреционный характер (например, в г. Воронеж это несоответствие поданных документов требованиям, указанным в Положении).

3. Правоприменение данного института сведено практически к нулю. Согласно сведениям, полученным в качестве ответа на обращение в администрации и представительные органы г. Воронеж и г. Липецк, населением этих крупнейших муниципальных образований никогда не вносились проекты муниципальных правовых актов в порядке правотворческой инициативы.

Таким образом, основная проблема регламентации данного института сводится к установлению именно в муниципальных правовых актах чрезмерных, не обусловленных правовой природой местного самоуправления требований, неоправданно усложняющих процедуру ее проведения, хотя теоретически она более удобная, чем референдум, и распространенная, чем сход граждан. Излишний формализм, значительная численность инициативной группы отдаляют правотворческую инициативу граждан от населения, делают эту форму участия в осуществлении местного самоуправления практически недоступной для населения, не позволяют в полной мере отграничить ее от обращений граждан. Приведенные решения представительных органов, особенно г. Липецка, нуждаются в существенном совершенствовании и с точки зрения юридической техники. Встречающиеся в судебной практике дела о нарушениях реализации правотворческой инициативы должностными лицами свидетельствуют о необходимости введения административной

ответственности по аналогии с составом правонарушения за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан. Помимо этого, требуется активная работа органов местной власти со своими избирателями для повышения их правовой культуры и грамотности в этой сфере и желания таким образом участвовать в решении вопросов местного значения.

Магистрант 2 курса **Е. Н. Сотникова** подготовила доклад на тему «Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления». В нем она проанализировала различные аспекты данного вида юридической ответственности, в частности, осветила основания ее применения, круг субъектов данной ответственности.

Студентка 2 курса бакалавриата **А. Г. Яркина** выступила с докладом на тему: «Правовые и организационные варианты совершенствования механизмов предоставления муниципальных услуг с использованием IT-технологий». По мнению докладчика, актуальность темы определяется важностью разработки эффективных методов по совершенствованию механизмов предоставления муниципальных услуг как одного из ключевых элементов концепции электронного государства. Оказание муниципальных услуг с использованием IT-технологий стало современной тенденцией. На текущий период созданы и действуют инфраструктурные инновации, которые стали технологической базой, способствующей последовательному переводу муниципальных услуг в электронный формат. Среди них реестр государственных и муниципальных услуг, единая система идентификации и аутентификации, а также сеть многофункциональных центров, действующих по принципу «единого окна». Оценка удовлетворенности потребителей процедурой предоставления данных услуг составляет количественный показатель деятельности органов местного самоуправления. Отсутствие возможности получить исчерпывающую и

понятную информацию о конкретной муниципальной услуге, сроках принятия решения, принципах и условиях данного вида услуг, а также имеющаяся сложность заполнения официальных бланков – это лишь часть того, с чем приходится сталкиваться большинству жителей при взаимодействии с органами власти. На основе анализа специальной литературы А. Г. Яркина выделила следующие основные проблемы предоставления муниципальных услуг с использованием IT-технологий:

- низкий уровень информированности и компьютерной грамотности населения, не позволяющий в полной мере использовать электронные услуги;
- длительность ожидания гражданином получения конкретной муниципальной услуги;
- частое несоблюдение требований административных регламентов;
- конкуренция бумажного и электронного документооборота, медленный процесс перехода органов местного самоуправления на автоматизированные системы электронного документооборота и низкое качество таких автоматизированных систем;
- недостаточное правовое регулирование данной сферы.

В целях совершенствования практики оказания муниципальных услуг докладчиком было выделено несколько критериев качества предоставления данного комплекса услуг.

Первый критерий – своевременность – предполагающий обязанность уполномоченных должностных лиц ответственно подхо-

дить к оказанию услуг в установленные законом сроки.

Второй критерий – доступность – предполагающий наличие достоверной и актуальной информации о графике работы, количестве и местонахождении пунктов обслуживания населения и прозрачное описание их деятельности в сети Интернет с возможностью получения услуг онлайн.

Третий критерий – качество и полнота информации, что способствует информированию населения об условиях и порядке предоставления услуг.

Четвертый критерий – целесообразность и простота процедуры оказания услуг.

Культура обслуживания и качество оказания муниципальных услуг составляют единое целое, поскольку ключевой особенностью образцового предоставления услуг являются правильность оформления документов, профессиональный уровень персонала, точность обработки данных и внимательное и доброжелательное отношение в процессе общения работника сферы услуг с заявителем.

По мнению докладчика, совершенствование механизмов предоставления муниципальных услуг является приоритетным направлением в рамках улучшения качества и доступности муниципальных услуг как основного аспекта эффективного управления. Максимально широкое внедрение в деятельность местных органов власти современных инновационных технологий обеспечит формирование электронного правительства, перевод в электронную форму большинства услуг, предоставляемых населению.

**Т. М. Бялкина,**

*доктор юридических наук, профессор,  
заведующая кафедрой конституционного  
и муниципального права*

**С. В. Сугакова,**

*кандидат юридических наук,  
преподаватель кафедры конституционного  
и муниципального права*



# ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2020 г.)

В рамках студенческой научной сессии ВГУ 13 апреля 2020 г. на юридическом факультете в заочном формате состоялось заседание секции «Избирательное право и процесс» (руководители секции: профессор Е. В. Сазонникова, доцент С. Н. Хорунжий). Заседание секции в 2020 г. было проведено впервые.

В работе секции приняли участие с докладами 11 обучающихся по программам бакалавриата и магистратуры юридического факультета ВГУ, а также студенты других факультетов ВГУ и вузов (Центрального филиала Российского государственного университета правосудия, Воронежского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Воронежского института (филиала) Московского гуманитарно-экономического университета).

Свои доклады представили: Анастасия Кондрикова, Ксения Курсакова, Владислав Попов, Кристина Руденко, Александр Сотников, Сергей Черепухин (студенты Воронежского государственного университета); Анастасия Папонова, Анна Фурсова (студенты ЦФ РГУП); Нелли Каляпина, Николай Колупаев (студенты ВФ РАНХиГС); Ангелина Воротникова (студентка ВИ (И) МГЭУ).

Научное руководство подготовкой докладов осуществляли: доцент Р. В. Савенков (ВГУ), профессор Е. В. Сазонникова (ВГУ), доцент С. Н. Хорунжий (ВГУ), доцент Г. А. Наквасина (ЦФ РГУП).

Были представлены доклады по широкому кругу актуальных проблем современного избирательного права и процесса: понятие и источники избирательного права; мажоритарная система; электоральный абсентеизм; волонтерство на выборах; роль СМИ в избирательном процессе; стадия голосования.

Историческая проблематика была представлена темой выборов в Государственную думу Российской империи.

В докладе **А. Е. Воротниковой** на тему «Виды голосования в избирательном процессе: актуальные проблемы» была дана общая характеристика стадии голосования в избирательном процессе, а также обобщены известные в настоящее время в России и за рубежом способы голосования. Автор обратила внимание на современный тренд избирательного процесса – использование дистанционных технологий голосования.

В докладе **Н. И. Каляпиной** на тему «Конституционные поправки или пересмотр конституции: проблемы квалификации» с позиций необходимости обеспечения стабильности Конституции как основного закона государства автор рассматривает проблематику изменения Конституции Российской Федерации, акцентируя внимание на процедурах пересмотра и внесения поправок в ее текст.

Доклад **Н. А. Колупаева** на тему «Референдум, плебисцит, общероссийское голосование: общие аспекты и особые черты» был посвящен анализу известных видов народных голосований. Отдельно автор обращает внимание, что Общероссийское голосование по вопросам одобрения поправок в Конституцию Российской Федерации представляет собой новую для Российской Федерации форму волеизъявления граждан.

В докладе **А. А. Кондриковой** на тему «Избирательное право: понятие, система, источники» автор выделила основные черты избирательного права как системы правовых норм, уделила внимание реформированию избирательного законодательства, в частности, разработке Избирательного кодекса Российской Федерации.

В докладе **К. В. Курсаковой** на тему «Волонтерство и выборы» затронуты проблемы сотрудничества избирательных комиссий и добровольцев, включающие следующие формы безвозмездной волонтерской помощи: помощь в информировании граждан Российской Федерации о ходе подготовки и проведения выборов; оказание в случае необходимости первой медицинской помощи участникам избирательного процесса, а также осуществление иной деятельности, способствующей становлению демократических институтов народовластия и гражданского общества в Российской Федерации. Широко распространена такая форма волонтерской помощи, как оказание содействия маломобильным группам населения в доступе на избирательные участки.

В докладе **А. И. Папоновой** на тему «Особенности реализации избирательных прав военнослужащих в Российской Федерации» автор систематизировала нормативные предписания избирательного законодательства, регулирующие участие военнослужащих в избирательном процессе. Кроме того, рассуждая о реализации пассивного избирательного права, автор обратила внимание, что гарантией деятельности зарегистрированных кандидатов является предписание, запрещающее их призыв на военную службу, на военные сборы во время проведения выборов.

Доклад **В. А. Попова** на тему «Выборы в Государственную думу Российской империи» посвящен исторической проблематике. Автор исходит из того, что выборы в Государственную Думу России в 1906 г. можно назвать первым отечественным опытом реализации избирательного права на общегосударственном уровне. Кроме того, на тот момент это было серьезным шагом в эволюции государственного устройства и расширении народного представительства, а многие ограничения избирательного права и процесса были учтены в дальнейшем уже при реформе Временного Правительства 1917 г.

В докладе **К. Р. Руденко** на тему «Мажоритарная избирательная система: понятие, виды, общая характеристика» были охарактеризованы виды мажоритарных избирательных систем, показаны плюсы и минусы мажоритарной избирательной системы.

В докладе **А. И. Сотникова** на тему «Электоральный абсентеизм: понятие и причины» было дано авторское определение электорального абсентеизма – это неотъемлемый компонент избирательного процесса, являющийся особой формой электорального поведения граждан, которая выражается в неявке на выборы по субъективным или объективным причинам. Были рассмотрены основные факторы и причины абсентеизма, а также проанализированы результаты социологических исследований данного явления. На основе результатов 30 глубинных интервью, проведенных автором с избирателями г. Воронежа в 2020 г., были зафиксированы главные причины отказа избирателей от участия в голосовании: кризис политического предложения, отсутствие доверия к честности выборов и уверенность жителей в предрешенности результатов.

В докладе **С. В. Черепухина** на тему «СМИ и выборы» были обозначены основные проблемы, с которыми приходится сталкиваться избиркомам при работе по информационному обеспечению избирательных кампаний, а также при освещении своей деятельности. Основной вывод – СМИ и избирательные комиссии, имея разные цели, могут и должны найти общий язык. Осознавая тот факт, что и те, и другие выполняют задачи государственной важности, им необходимо строить свои отношения на основе конструктивного сотрудничества.

В докладе **А. Д. Фурсовой** на тему «К вопросу о необходимости главы «Избирательная система» в Конституции Российской Федерации в свете конституционной реформы» была обоснована авторская точка зрения о том, что на конституционном уровне необходимо закрепить отдельную главу о выборах.

В обоснование своей точки зрения автор приводит доводы известных ученых – сторонников данной точки зрения.

Кафедра конституционного и муниципального права благодарит всех участников,

представивших свои доклады, а также их научных руководителей за плодотворное участие в работе секции «Избирательное право и процесс».

**Е. В. Сазонникова,**  
*доктор юридических наук, профессор кафедры  
конституционного и муниципального права*

# ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2020 г.)

В апреле 2020 г. в дистанционном формате была проведена секция конституционного права зарубежных стран студенческой научной конференции юридического факультета, на которую представили доклады 11 студентов. В них прозвучали выводы и суждения по наиболее интересующим студентов вопросам науки конституционного права: конституционный контроль в зарубежных странах, государственное устройство, ограничение прав и свобод человека и гражданина и их защита омбудсменами, Европейским судом по правам человека, избирательное право и избирательные системы, правовой статус главы государства. Доклады основаны на исследовании конституций государств Европы, Африки и Америки: Германии, Ватикана, Италии, Испании, Ирландии, Португалии, Франции, США, Судана, Мозамбика и др.

**А. О. Курбатова** (1 курс, научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева) осветила тему конституционного контроля во Франции, где конституционный контроль осуществляется двумя различными органами – Конституционным советом и Государственным советом (высшая инстанция административных судов). Она отметила специфику конституционного контроля во Франции, которая состоит в двойственной природе и выходит за рамки известных (общепризнанных) моделей конституционного контроля. Его своеобразие заключается в том, что конституционность актов, исходящих от Парламента, рассматривается Конституционным советом, а от органов исполнительной власти – Государственным советом. Достоинством французского варианта конституционного контроля является то, что он позволяет решить проблемы, связанные с исполнением собственных решений при минимальных затратах времени. Наиболее явно такой позитивный эффект проявляется в том,

что отмена парламентом нормы, признанной неконституционной, не требуется.

**Д. Г. Ковалеров** (1 курс, научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. И. Тюнина) рассказал о государственном устройстве Ватикана. Согласно Основному закону Государства Города Ватикана всей полнотой законодательной, исполнительной и судебной власти обладает Верховный Понтифик, который избирается коллегией кардиналов в соответствии с предписаниями канонического права. Законодательная власть осуществляется назначаемой им на пять лет комиссией кардиналов, за исключением тех случаев, когда Верховный Понтифик пожелает оставить ее за собой. Исполнительная власть делегируется Папой Римским Председателю этой комиссии, а судебная власть от его имени осуществляется создаваемыми для этого судебными органами, такими как Трибунал римской роты, Верховный трибунал апостольской сигнатуры, Апостольский церковный трибунал. Д. Г. Ковалеров отметил, что в современном мире организация Государства Города Ватикана не имеет аналогов. Для нее характерны некоторые черты республики (выборность поста главы государства из числа лиц, обладающих определенными квалификационными признаками, но не принадлежащих к правящим или правившим династиям) и монархии (пожизненное занятие поста главы государства), в результате чего рассматриваемое государство имеет смешанную форму правления. Кроме того, Ватикан относится к теократическим государствам, где Верховный Понтифик является главой римско-католической церкви, и церковная власть Папы Римского простирается далеко за пределами государства.

**Н. А. Щегрин** (1 курс, научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева) охарактеризовал огра-

ничество прав и свобод человека в США. Он выделил права, которые в последнее время ограничиваются: право на жизнь, неприкосновенность частной жизни, право на труд, на образование, свобода слова и передвижения, привел наиболее яркие примеры. События XXI в. привели к серьезным изменениям в подходах государственной власти в США к правоохранительной сфере, существенному ограничению прав и свобод граждан США. В докладах международных правозащитных организаций («Хьюман райтс уотч», «Международная амнистия» и др.) указывается, что принятый Конгрессом США в октябре 2001 г. «Патриотический акт» фактически предоставил надконституционные полномочия Министерству юстиции, ФБР, ЦРУ, иммиграционным службам. В США сохраняется и применяется на практике смертная казнь в штатах Техас, Миссури, Флорида, Оклахома, Джорджия, Аризона, Огайо. В США гражданам запрещено посещение Кубы в рамках действующих с 1960-х гг. санкций (с исключениями только для родственников). Для поездки в Афганистан, Иран, Ливию и Северную Корею следует получить особые разрешения госдепартамента и министерства финансов США. Интересным с правовой точки зрения является положение граждан США в период введения режима чрезвычайной ситуации на общенациональном уровне в связи с пандемией коронавируса. В США нет специального закона о чрезвычайном положении (ситуации), такие режимы делятся на две категории: чрезвычайные ситуации и крупные бедствия. Оба варианта дают главе государства полномочия оказывать помощь штатам и территориям из федерального бюджета. Режим чрезвычайной ситуации в США введен в соответствии с законом о предоставлении помощи при стихийных бедствиях и чрезвычайных ситуациях (закон Стаффорда), принятым в 1988 г. Он позволяет администрации штатов запросить у федерального центра покрытия до 75 % их расходов, связанных с преодолением бедствия.

Выступление **И. А. Ладыкиной** (1 курс, научный руководитель – преподаватель Т. В. Шелудякова) было посвящено правовому регулированию и деятельности омбудсменов в США. Интерес студентов традиционно привлекает изучение института омбудсмена в зарубежных странах, так как в России существует необходимость повышать эффективность правозащитной деятельности омбудсменов, что можно сделать на основе заимствования положительного опыта зарубежных стран. В докладе освещены виды и особенности корпоративных, организационных и университетских омбудсменов, выделены и рассмотрены их полномочия, охарактеризованы механизмы защиты прав граждан США, используемые омбудсменами, сделаны выводы об их эффективности и возможности заимствования в России.

**П. А. Пиндюрин** (1 курс, научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева) подготовил доклад о конституционном закреплении права на предпринимательскую деятельность в зарубежных странах. Он проанализировал шесть конституций государств Европы: Германии, Италии, Испании, Ирландии, Португалии, Франции, выявил их особенности. Например, Конституция Ирландии использует достаточно содержательную лексическую конструкцию: «Государство должно покровительствовать и, если необходимо, поддерживать частную инициативу в промышленности и торговле. Государство должно прилагать усилия, чтобы частное предпринимательство своими действиями обеспечивало разумную эффективность производства и распределения товаров и защищало население от несправедливой эксплуатации». Во Франции свобода предпринимательства провозглашена в качестве принципа, имеющего конституционное значение, решениями Конституционного совета и может подвергнуться законодательному ограничению. Конституционный совет в решении от 27 ноября 1959 г. определил: «Свобода предпринимательства

является гораздо более ограниченной в своих проявлениях, чем любая иная свобода. В экономической области законодатель может осуществить вмешательство со стороны государственной власти, которое он посчитает необходимым в общих или национальных интересах». Схожий подход к природе свободы предпринимательства можно наблюдать в Испании. Конституционный суд Испании в решении 37/1987 установил, что «в свободе частного предпринимательства отсутствует основное содержание, поскольку ее следует интерпретировать как функцию публичного, или всеобщего, интереса». В Германии в перечне основных прав отсутствует право на занятие предпринимательской деятельностью, но оно выводится Федеральным конституционным судом из ряда положений Основного закона, и прежде всего из свободы человека и права на выбор рода занятий и профессии.

**Д. С. Болдин** (1 курс, научный руководитель – преподаватель Т. В. Шелудякова) рассмотрел законодательное регулирование права на охрану здоровья иммигрантов в Итальянской Республике. Он исследовал процедуру предоставления мигрантам доступа к медицинским услугам, при этом особенно подробно осветил вопрос освобождения от медицинских взносов беженцев, на которых распространяются те же права, что и на безработных итальянцев.

Доклад **А. А. Никадимовой** (1 курс, научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева) посвящен избирательной системе Французской Республики. В нем проанализированы избирательные цензы и все виды выборов: европейские, президентские, законодательные, выборы в Сенат, региональные и иные. Франция является членом Европейского союза с момента его создания и участвует во всех европейских выборах, которые проводятся путем всеобщего голосования с 1979 г. Европейские выборы проводятся по пропорциональной системе каждые пять лет, наравне с выборами во всех странах Европейского союза. Францию

представляют в Европарламенте 72 депутата; в настоящее время создано 8 избирательных округов, которые включают в себя несколько групп регионов. Во Франции выборы депутатов Национального собрания обычно проводятся каждые пять лет. Выборы Президента проходят по мажоритарной системе. Если кто-то из кандидатов не набрал большинство голосов (50 % + 1 от общего числа) в первом туре, то проводится повторный тур голосования, куда вносятся два кандидата, имеющих максимальное число голосов в первом туре. Граждане избирают 577 членов Национального собрания в два тура по мажоритарной системе. Франция, таким образом, делится на 577 округов. Сенат, верхняя палата парламента, избирается по результатам косвенных выборов. Члены Сената избираются не всеобщим голосованием, а «выборщиками». Сочетание разных видов выборов позволяет на демократической основе формировать органы государственной власти.

**А. И. Овечкина** (1 курс, научный руководитель – преподаватель Т. В. Шелудякова) подготовила доклад о практике реализации конституционного права на петицию в ФРГ. В нем она изложила порядок подачи петиций, их регистрацию, принятие решения по ней. Детально рассмотрена статистика официального сайта комиссии Бундестага по петициям. Предложены изменения в российское законодательство с целью заимствования положительного опыта в данной сфере.

**Е. А. Колтакова** (1 курс, научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева) заинтересовалась исследованием защиты прав человека Европейским судом по правам человека. Она проанализировала порядок его формирования, структуру, компетенцию. Особое внимание было уделено рассмотрению дел против Российской Федерации. Среди них выделена защита права на мирные собрания, и рассмотрение Европейским судом по правам человека жалоб оппозиционеров Сергея Удальцова и Леонида Развозжаева.

В выступлении **А. А. Дворникова** (1 курс, научный руководитель – преподаватель Т. В. Шелудякова) были охарактеризованы полномочия монарха Великобритании. Он подробно рассмотрел взаимоотношения суверена с правительством, в частности, назначение на должность премьер-министра, привел примеры из истории о партиях, которые затруднялись с выбором лидера (например, после Суэцкого конфликта). Был сделан вывод об объемности полномочий монарха, однако практически они носят формально-ритуальный характер.

**С. А. Прибыткова** (1 курс, научный руководитель – преподаватель Т. В. Шелудякова) детально охарактеризовала полномочия главы государства Судана и Мозамбика, требования, предъявляемые к кандидатам на пост президента главы государства, порядок выборов президентов. Сделан вывод о сходствах и различиях двух глав государств, выделены особенности, в частности, о том, что президент Судана следит за справедливостью и соблюдением общественной морали.

**И. А. Стародубцева,**

*кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права*

**И. И. Тюнина,**

*кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права*

**Т. В. Шелудякова,**

*преподаватель кафедры конституционного и муниципального права*

# ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

## 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должны соответствовать установленным требованиям, в том числе тематической направленности. Вопрос о публикации решается редакционной коллегией журнала.

1.3. Для публикации статьи необходимо представить в редакционную коллегию материалы по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- индекс УДК;
- инициалы и фамилия автора (соавторов) на русском и английском языках;
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность), на русском и английском языках;
- название статьи на русском и английском языках;
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- дата направления материала в редакцию журнала;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.4. Для аспирантов, соискателей, магистров дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале.

1.5. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию. Представляя статью для публикации, автор тем самым выражает согласие на ее редактирование и размещение на сайте журнала, а также в системе открытого доступа научных журналов – **научной электронной библиотеке ([www.elibray.ru](http://www.elibray.ru))**.

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

1.7. Редакционная коллегия рекомендует в списке литературы ссылаться на статьи из журналов, издаваемых Воронежским государственным университетом («Вестник ВГУ. Серия: Право»; «Конституционализм и государственное устройство»; «Юридические записки»; «Правовая наука и реформа юридического образования»; «Журнал административного судопроизводства» и др.) по тематике работы. Это можно сделать на **сайте юридического факультета ВГУ** или в **системе РИНЦ**, осуществив поиск по ключевым словам.

1.8. Периодичность издания журнала – четыре раза в год. Авторский экземпляр направляется автору за счет редакции.

При возникновении вопросов можно обращаться в редакцию по телефону: +7 (473) 220-83-78 или по e-mail: [e-a-bondareva @ya.ru](mailto:e-a-bondareva@ya.ru)

Адрес редакции: 394018, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 712.



---

## **2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ**

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом TimesNewRoman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 см.

2.3. Сноски оформляются постранично. Нумерация сквозная. Правила оформления сносок – ГОСТ 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.4. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.5. Названия учреждений, органов государственной власти, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом упоминании в тексте.

2.6. Таблицы, схемы, иллюстрации.

2.6.1. Каждая таблица печатается на отдельной странице через 1,5 интервала и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – \*. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, должно быть полностью приведено его название.

2.6.2. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.6.3. Иллюстрации (фотографии) должны быть только черно-белыми, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

2.7. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.8. Материалы, не соответствующие указанным требованиям, к рассмотрению не принимаются.

## **3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ**

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам. В отдельных случаях возможна доработка статьи автором по заданию редакционной коллегии.

3.3. Отказ в публикации возможен в следующих случаях:

- несоответствие статьи профилю и специфике журнала;
- грубые нарушения, допущенные при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствие статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательное заключение редакционной коллегии.

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.5. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

УДК 342. 56

А. А. Иванова

*Воронежский государственный университет*

**ОБЪЕДИНЕНИЯ ГРАЖДАН КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ  
С ЖАЛОБОЙ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация:**

**Ключевые слова:**

**ASSOCIATIONS OF CITIZENS AS SUBJECTS OF THE RIGHT TO APPEAL  
WITH THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Abstract:**

**Key words:**

Поступила в редакцию 17 апреля 2018 г.

Универсальность конституционных норм, многоуровневый характер их правового регулирования позволяют именно конституционному правосудию осуществить защиту правовых принципов, и обеспечить реализацию конституционных прав и свобод, заложенных в Конституции России. Указанные обстоятельства в частности обусловлены особой юридической природой принимаемых органами конституционного контроля решений и сформулированных в них правовых позиций<sup>1</sup>.

*Воронежский государственный университет*

*Иванова А. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета*

*E- mail:*

*Тел.:*

*Voronezh State University*

*Ivanova A. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department*

*E- mail:*

*Tel.:*

---

<sup>1</sup> См.: *Бондарь Н. С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М., 2005. – С. 135–136.

---

# THE REQUIREMENTS TO THE MATERIALS, SENT TO THE EDITORIAL STAFF FOR PUBLISHING

## 1. GENERAL PROVISIONS

1.1. Accepted for publication materials containing results of scientific researches issued in the form of full papers, short communications, reviews. The journal may be published reviews and surveys conducted scientific conferences (forums, seminars).

1.2. The content sent to the editorial Board of the journal of materials and design should conform to established requirements, including a thematic focus. The question of publication solves editorial Board of the journal.

1.3. For publication must be submitted to the editorial Board materials by mail or e-mail. In case the material is sent to the editorial Board by mail, you need to apply the electronic media containing the file with the article author.

Signed by author (authors) of the text of the publication shall be by a single file that contains the following information and structure:

- UDC index;
- the initials and surname of author (authors) in Russian and English languages;
- name of educational, scientific or other organization where the author (authors) works (or corresponding position) in Russian and English languages;
- title of the article in Russian and English languages;
- the abstract in Russian and English languages;
- key words in Russian and English languages;
- the date of dispatch of material to the journal;
- the text of the article;
- information about the author (authors) in Russian and English with full surname, name, patronymic, academic degree, academic rank, main place of work, position, number (office, home or mobile) phone, home or business address, e-mail addresses.

1.4. For graduate students, applicants, masters also required to send to the journal the extract of the minutes of the meeting of the Department (sector, organizational unit) on the recommendations of the submitted material for publication in the journal or brief opinion of the supervisor on the recommendations of the submitted material for publication in the journal.

1.5. The articles submitted to the journal are subject to peer review. By submitting an article for publication the author thereby agrees to the editing and placement on the magazine's website and in open access scientific journals – scientific electronic library ([www.elibray.ru](http://www.elibray.ru)).

1.6. The fee to authors for publication of articles is not charged.

1.7. The editorial Board recommends in the bibliography to refer to articles from journals published by Voronezh State University («Vestnik VGU. Series a Right»; «Constitutionalism and constitutional law»; «Legal notes»; «Legal science and reform of legal education»; «Journal of administrative procedure», etc.) on the subject of the work. This can be done on the website of the law faculty of VSU or in the RSCI, by searching for key words.

1.8. Frequency of publication: four times a year. Author's copy is sent to the author by the publisher.

If you have any questions you can contact the editorial office by telephone: +7 (473) 220-83-78 or e-mail: [e-a-bondareva@ya.ru](mailto:e-a-bondareva@ya.ru)

Editorial address: 394018, Voronezh, Lenin sq., 10A, office. 712.

---

## **2. REQUIREMENTS TO REGISTRATION OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE MAGAZINE FOR PUBLICATION**

2.1. The text is printed in the text editor WinWord, font times new Roman 14 pin (size) with 1.5 line spacing.

2.2. All margins shall be 2 cm.

2.3. Footnotes are issued by page. The numbering is continuous. Rules for footnotes (GOST 7.0.5–2008 «Bibliographic reference. General requirements and rules»). In order to avoid errors, the editorial Board recommends authors to self not to cut footnotes, each time giving the full details about the source.

2.4. The volume of article should not exceed 16–18 pages (22 pages or 40 000 characters including spaces and punctuation marks constitute a single printed sheet).

2.5. The names of institutions, public authorities, international organizations are not reduced. All acronyms and abbreviations except for widely-known ones should be defined at first mention in the text.

2.6. Tables, charts, illustrations.

2.6.1. Each table is printed on a separate page, using 1.5 line spacing and numbered in order of appearance in the text. Each column (column) should have a short name (it can be used in abbreviations). Explanations of terms and abbreviations are placed in footnotes (notes), but not in the name table. For the footnote applies the symbol – \*. If you use data from another published or unpublished source must be fully given its name.

2.6.2. Charts and diagrams should be numbered and submitted as a separate file.

2.6.3. Illustrations (photographs) should be black and white, scanned at a resolution of 300 dpi and saved in a separate file in tif or jpg format.

2.7. All manuscript pages should be numbered.

2.8. Materials that do not meet these requirements will not be accepted.

## **3. THE DECISION ON THE PUBLICATION AND REFUSAL IN THE PUBLICATION**

3.1. The author submitting to a journal article, shall before making a decision on the publication do not represent identical material to other Newspapers.

3.2. In the case for decision on the publication of the knowledge needed to narrow the field of jurisprudence, the editorial board sends the article for the conclusion to specialists or experts. In some cases, possible revision of article by the author on the instructions of editorial board.

3.3. Rejection is possible in the following cases:

- inconsistency of the article profile and the specifics of the journal;
- gross irregularities in the citation, including when referring to law;
- inconsistency of the article the criteria of academic level and practical utility;
- negative opinion of the editorial board.

3.4. Manuscripts submitted for publication will not be returned.

3.5. The opinion of the editorial board may not always coincide with the point of view of the author.